

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Tesis

**Consecuencias jurídicas, políticas y sociales de la
aplicación de políticas regulatorias en materia
forestal y pesquera en el desarrollo sostenible**

Cesar Luis Correa Zuñiga

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Derecho Administrativo Económico

Lima, 2023

Repositorio Institucional Continental
Tesis digital



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

INFORME DE TESIS

INFORME DE ORIGINALIDAD

17%

INDICE DE SIMILITUD

18%

FUENTES DE INTERNET

2%

PUBLICACIONES

5%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	repositorio.usmp.edu.pe Fuente de Internet	2%
2	prometheo.pe Fuente de Internet	2%
3	docplayer.es Fuente de Internet	2%
4	www.actualidadambiental.pe Fuente de Internet	1%
5	lpderecho.pe Fuente de Internet	1%
6	sc.pcm.gob.pe Fuente de Internet	1%
7	www.osinfor.gob.pe Fuente de Internet	1%
8	repositorio.amag.edu.pe Fuente de Internet	1%
9	chm.cbd.int Fuente de Internet	1%

10	repositorio.continental.edu.pe Fuente de Internet	1 %
11	cdam.minam.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
12	www.spde.org Fuente de Internet	<1 %
13	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru Trabajo del estudiante	<1 %
14	tesis.pucp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
15	documentop.com Fuente de Internet	<1 %
16	issuu.com Fuente de Internet	<1 %
17	idoc.pub Fuente de Internet	<1 %
18	e.elcomercio.pe Fuente de Internet	<1 %
19	dokumen.pub Fuente de Internet	<1 %
20	dataonline.gacetajuridica.com.pe Fuente de Internet	<1 %
21	cng-cdn.oxfam.org	

Fuente de Internet

<1 %

22

www.fao.org

Fuente de Internet

<1 %

23

hdl.handle.net

Fuente de Internet

<1 %

24

www.conam.gob.pe

Fuente de Internet

<1 %

25

www.unicef.org.co

Fuente de Internet

<1 %

26

www.acuerdonacional.gob.pe

Fuente de Internet

<1 %

27

pe.invertia.com

Fuente de Internet

<1 %

28

pt.scribd.com

Fuente de Internet

<1 %

29

www.globalmountainprogram.org

Fuente de Internet

<1 %

30

geoservidor.minam.gob.pe

Fuente de Internet

<1 %

31

Submitted to usmp

Trabajo del estudiante

<1 %

32

Submitted to Universidad de Piura

Trabajo del estudiante

<1 %

33	minagri.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
34	Submitted to unsaac Trabajo del estudiante	<1 %
35	www.serfor.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
36	gestiopolis.com Fuente de Internet	<1 %
37	peru.oceana.org Fuente de Internet	<1 %
38	www.unido.org Fuente de Internet	<1 %
39	Submitted to Universidad de Lima Trabajo del estudiante	<1 %

Excluir citas

Activo

Excluir coincidencias < 40 words

Excluir bibliografía

Activo

Asesora

Mg. Nadia Palomino Fernández

Agradecimiento

A mi mamá Martha y a mi esposa Kari por su constante apoyo; y, a todos los colegas y amigos que han hecho posible con sus recomendaciones y aportes la formulación de este trabajo de investigación.

2.2.4.	El tratamiento jurídico y problemas de diseño relativos a los recursos pesqueros	66
2.2.5.	La Aplicación de Políticas Regulatorias en el Perú.	76
2.3.	Definición de términos básicos	94
Capítulo III	Hipótesis Y Variables	98
3.1.	Hipótesis	98
3.1.1.	Hipótesis general	98
3.1.2.	Hipótesis específicas	98
3.2.	Operacionalización de variables	98
3.2.1.	Variable Independiente	98
3.2.2.	Variable dependiente	99
3.2.3.	Matriz de operacionalización de variables.....	100
Capítulo IV	Metodología de Estudio	102
4.1.	Método y tipo de la investigación.....	102
4.1.1.	Método.....	102
4.1.2.	Tipo o alcance	102
4.2.	Diseño de la investigación	103
4.3.	Población y muestra	104
4.3.1.	Población	104
4.3.2.	Muestras	104
4.4.	Técnicas e instrumentos de recolección de datos	104
4.5.	Análisis de datos	105
Capítulo V	Resultados	106
5.1.	Resultados y Análisis	106
5.1.1.	Uso del mecanismo de redimensionamiento en materia forestal	120
5.1.2.	Falta de coordinación en materia pesquera con impacto en procedimientos administrativos.....	122
5.2.	Discusión de Resultados	132
Conclusiones	138
Recomendaciones	141

Referencias Bibliográficas.....	143
Anexos.....	146

Índice de Tablas

Tabla 1	Bosques de producción permanente a nivel nacional	56
Tabla 2	Reglamentos de ordenamiento pesquero	68
Tabla 3	Naturaleza jurídica de las políticas públicas	107
Tabla 4	Objetivos de las políticas relacionados con el lo propuesto en el presente trabajo	107
Tabla 5	Comparativo políticas de gobierno en sostenibilidad.....	108
Tabla 6	Políticas sectoriales relacionadas a la materia en análisis	109
Tabla 7	Indicadores de aplicación de políticas regulatorias	111
Tabla 8	Diseño regulatorio en el Perú de aprovechamiento pesquero y forestal	111
Tabla 9	Pérdida de hectáreas superficie forestal	113
Tabla 10	Informalidad en materia pesquera.....	114
Tabla 11	Producción normativa del ministerio de desarrollo agrario y riego.....	115
Tabla 12	Producción normativa del ministerio del ambiente	116
Tabla 13	Producción normativa servicio nacional forestal y de fauna silvestre	117
Tabla 14	Producción normativa ministerio de la producción en pesca	118
Tabla 15	Análisis de problemática legalidad mecanismo redimensionamiento forestal	120
Tabla 16	Tabla comparativa de normas en materia pesquera Reglamento de Ordenamiento Pesquero de los Recursos Invertebrados Marinos Bentónicos	122
Tabla 17	Sustentos empleados por los profesionales consultados	127
Tabla 18	Sustentos empleados por los profesores consultados	129
Tabla 19	Conclusiones de la aplicación de políticas regulatorias en materia forestal y el impacto social, político y normativo de su cumplimiento	132
Tabla 20	Conclusiones de la aplicación de políticas regulatorias en materia pesquera y el impacto social, político y normativo de su cumplimiento	133
Tabla 21	Consecuencias de aplicación políticas regulatorias y análisis en su establecimiento	134

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Ciclo del diseño regulatorio.....	84
Gráfico 2. Materias abordadas en la normativa del ministerio de desarrollo agrario y riego	115
Gráfico 3. Porcentaje normativo zonificación forestal	117
Gráfico 4. Porcentaje producción normativa SERFOR	118
Gráfico 5. Porcentaje producción normativa produce	119
Gráfico 6. Respuestas obtenidas por entrevistados	126
Gráfico 7. Pasos Evaluación Ex Post Colombia.....	126

Resumen

La importancia de los recursos naturales en los diversos espacios de desarrollo del país tanto en lo económico, político y social origina el interés de abordar la presente investigación con la finalidad de arribar a conclusiones referidas a la conservación y aprovechamiento de los recursos forestales y pesqueros, en el marco del desarrollo sostenible.

En ese escenario, a través de la presente investigación se advierte que a pesar de la intensa y considerable producción normativa que existe en la actualidad, aún nos encontramos bastante lejos de lograr los objetivos y fines contenidos en las políticas públicas aprobadas, así como en las leyes especiales sobre la materia, las cuales derivan de una ley orgánica de desarrollo constitucional.

Teniendo en consideración los compromisos asumidos por nuestro país en lo relacionado al cambio climático, lucha contra la tala ilegal, deforestación y pesca ilegal, la presente investigación permite identificar los problemas neurálgicos de las actividades a investigar, lo cual a su vez posibilita afirmar que los esfuerzos regulatorios desarrollados aún no son suficientes para lograr niveles de cuidado y conservación de las especies, dada la estadística que existe sobre la materia, es por ello que se advierte que nos encontramos ante un problema de efectividad en el diseño regulatorio propuesto conforme se demostrará a continuación, lo cual da como resultado cuestionarnos acerca de si se requieren o no modificaciones en el marco regulatorio nacional que permitan reflejar un escenario favorable en lo que respecta al tratamiento jurídico de los recursos forestales y pesqueros.

Estos aspectos, al incidir en la producción normativa de los actores estatales vinculados con la materia en el marco de sus competencias, requieren ser cotejados con el proceso de mejora regulatoria promovido desde la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pero sobre todo desde el enfoque jurídico de la regulación económica que desarrolla el derecho administrativo económico.

Al respecto, si bien el marco normativo regulador de los recursos forestales y pesqueros es anterior a la tendencia de mejora regulatoria establecida en el país, por lo cual no es posible analizarlo desde un óptica de análisis de impacto regulatorio ex ante, sin embargo si es posible hacerlo desde el análisis de impacto regulatorio ex post, por lo cual se requiere la construcción de un marco normativo tal y como consagra la Novena Disposición Complementaria Final del Reglamento de Mejora de Calidad Regulatoria y Lineamientos para AIR Ex Ante aprobado con Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, más aún cuando se identifican problemas relacionados con el diseño regulatorio adoptado por nuestro país en las normas especiales y complementarias que regulan la actividad forestal y pesquera.

Motivo por el cual a través del presente trabajo se desarrollan las bases de la gestión forestal y pesquera con el fin de advertir los problemas claves, lo cual permitirá afirmar que la regulación actual sobre lo materia no es efectiva en mérito a que no ha cumplido los fines y objetivos perseguidos y la repercusión que ello tiene sobre lo jurídico, político y social, cuya consecuencia necesaria es justamente la aplicación de políticas regulatorias.

Abstract

The importance of natural resources in many areas of development of the country, both economically, politically, and socially, originates the interest in addressing this research in order to reach conclusions regarding their conservation and use within the framework of sustainable development. Among these resources, forestry and fishing stand out.

In this scenario, through the present investigation, it is noted that despite the intense and considerable regulatory production that currently exists, we are still quite far from achieving the objectives and purposes contained in the approved public policies, as well as in the special laws on the matter, which derive from an organic law of constitutional development.

Taking into account the commitments assumed by our country in relation to climate change, the fight against illegal logging, deforestation and illegal fishing, the present investigation allows us to identify the neuralgic problems of the activities to be investigated, which in turn makes it possible to affirm that the Regulatory efforts developed are still not enough to achieve levels of care and conservation of the species, given the statistics that exist on the matter. which is why it is noted that we are facing a problem of effectiveness in the proposed regulatory design as will be demonstrated below, which results in questioning whether or not modifications are

required in the national regulatory framework that allow a favorable scenario to be reflected in regards to the legal treatment of forest and fishing resources.

These aspects, by influencing the normative production of state actors linked to the matter within the framework of their powers, need to be compared with the regulatory improvement process promoted by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). In this regard, although the aforementioned regulatory framework has not entered into force in recent years and even dates back decades, for which reason it is not possible to analyze it from the perspective of ex ante regulatory impact analysis, however it is possible to do so. from the ex post regulatory impact analysis, for which the construction of a regulatory framework is required as enshrined in the Ninth Final Complementary Provision of the Regulations for the Improvement of Regulatory Quality and Guidelines for AIR Ex Ante approved by Supreme Decree No. 063-2021 -PCM.

Reason why through the present work the bases of forest and fishing management are developed in order to warn the key problems, which will allow us to affirm that the current regulation on the matter is not effective due to the fact that it has not complied with the aims and objectives pursued and the repercussion that this has on the legal, political and social, whose necessary consequence is precisely the application of regulatory policies.

Introducción

Las actividades forestales y pesqueras son de las más importantes que se desarrollan en territorio nacional ya que cuentan con una basta historia y generan una alta expectativa por parte de la población, es por ello que jurídicamente a los recursos naturales en nuestro país se le asigna la categoría constitucional de patrimonio de la nación.

Sin embargo, en la actualidad por diversos motivos, ya sea por desinterés, desorganización, criminalidad organizada, entre otros, los niveles de delitos, faltas e infracciones que inciden negativamente sobre dichas actividades se han venido incrementado. Por tal motivo, es necesario conocer el contenido jurídico de dichas instituciones y de esa manera advertir los problemas y también las mejoras que permitan un aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y pesqueros con el propósito de coadyuvar a garantizar la sostenibilidad sobre las especies.

Para tal fin, una vez identificados los problemas neurálgicos que acechan a las actividades forestales y pesqueras y demostrar que el marco normativo actual no ha podido lograr en una medida satisfactoria los fines y objetivos que persigue, resultará por demás necesario introducir la necesidad de reforzar el marco existente con los instrumentos de mejora regulatoria que nuestro país viene desarrollando paulatinamente y que se desprenden de las recomendaciones efectuadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y el derecho administrativo económico.

En tal sentido, el presente trabajo aborda las consecuencias jurídicas, políticas y sociales de la aplicación de políticas regulatorias en las actividades pesqueras y

forestales en el desarrollo sostenible de los recursos naturales en el Perú y de esa manera permite mostrar a la comunidad académica las bondades que trae consigo la implementación de dichos instrumentos lo cual permitirá sinergias positivas entre los actores públicos y privados en beneficio del desarrollo sostenible.

Capítulo I

Planteamiento del Estudio

1.1. Planteamiento y formulación del problema

1.1.1. Planteamiento del Problema

El tratamiento constitucional que se le brinda a los recursos naturales en nuestro país, tanto a los recursos forestales como pesqueros, ha originado la existencia de marcos normativos especiales que desarrollan el mandato constitucional que permita el acceso y disfrute de dichos recursos confiados en cuanto a su administración a diversas entidades de la administración pública a nivel nacional, lo que ha originado la masiva producción reguladora sobre el particular.

Partiendo de dicha premisa de masiva producción reguladora en materia forestal y pesquera, se advierte que las leyes específicas que se desprenden del texto constitucional contemplan fines y objetivos referidos a la sostenibilidad de las especies en mayor medida, no obstante, advertimos que estos esfuerzos regulatorios que pueden evidenciarse en la masiva producción normativa no han sido suficientes para lograr los fines y objetivos que se persiguen.

En ese escenario de dilema es factible preguntarnos: ¿Qué sucede con la regulación sectorial? ¿Cuáles son los problemas neurálgicos que impiden o dificultan el cumplimiento de los objetivos y fines previstos? ¿Es posible a partir de la regulación mejorar la situación actual?

La atención y respuesta a las interrogantes formuladas deben atenderse previa identificación de los problemas que atañe al marco normativo sobre la materia.

En ese escenario advertimos que el principal problema versa sobre el acceso formal a los recursos naturales; sobre este punto si bien el estado peruano ha establecido un régimen de aprovechamiento sostenible a través de modalidad de aprovechamiento establecidas en leyes especiales, hemos identificado que existen mecanismos que impiden lograr justamente los fines deseados en la legislación ya sea a través de una excesiva burocracia en la toma de decisiones por un lado, así como disposiciones complementarias que atentan la legalidad administrativa y advierten en algunos escenarios faltan de coordinación entre las autoridades competentes.

Como puede advertirse de la mirada sectorial de ambas actividades debemos identificar la vinculación de estas con el ámbito social ya que a su vez traducen aspectos que permiten ser fuente de alimentación, empleo e ingresos en lo que respecta a lo pesquero mientras que en el ámbito forestal incluso tiene un arraigue de cosmovisión y de mayores bondades relacionadas a los recursos forestales si partimos desde una visión de servicios ambientales o ecosistémicos.

No esta demás recordar que nuestro país es parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en mérito a su ratificación desde el año 1993 y dada la agenda de compromisos asumida el 2015 a través de los objetivos de desarrollo sostenible entre los que se resalta aspectos referidos a la vida submarina y vida de ecosistemas terrestres, el problema identificado en la presente trabajo de investigación es relevante, actual y novedoso ya que advierte

de series falencias estructurales en pos de la mejora continua a través del marco de mejora regulatoria.

1.1.2. Formulación del Problema

A. Problema general

Partiendo de la existencia de problemas y particularidades del tratamiento que se le brinda a los recursos forestales y pesqueros:

¿Por qué a pesar de la existencia de un marco regulatorio amplio y masivo aún no se logran los objetivos y fines consagrados en su legislación en consecuencia como la aplicación de política regulatoria a través de mecanismos de mejora regulatoria se generan consecuencias jurídicas, políticas y sociales que incidan en el desarrollo sostenible en el Perú?

B. Problemas específicos

Se identifican los siguientes problemas específicos:

- ¿Cuáles son los aspectos burocráticos que existen actualmente en el marco regulatorio forestal y pesquero?

- ¿Por qué es necesaria la aplicación de políticas regulatorias a través del análisis de impacto regulatorio ex post que genere consecuencias jurídicas políticas y sociales que incidan en el desarrollo sostenible en el Perú?

1.2. Determinación de objetivos

1.2.1. Objetivo General

Determinar por qué a pesar de la legislación existente se requiere la aplicación de políticas regulatorias que produzcan consecuencias

jurídicas, políticas y sociales que incidan en el desarrollo sostenible en el Perú.

1.2.2. Objetivos específicos

Para tal fin se proponen los siguientes objetivos específicos

- Determinar cuáles son los aspectos burocráticos que existen en la actualidad en el marco regulatorio y pesquero.
- Analizar cómo la aplicación del análisis de impacto regulatorio ex post permite generar consecuencias jurídicas, políticas y sociales que incidan en el desarrollo sostenible del Perú.

1.3. Justificación e importancia del estudio

El motivo que me anima a investigar sobre el particular se centra en evidenciar los problemas que existen en el diseño regulatorio forestal y pesquero a través de aspectos referidos a la falta de articulación, objetivos pocos claros, desorden institucional, excesiva burocracia, lo cual incide con los objetivos y fines que inciden sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos y que esto repercute en los niveles de sostenibilidad de los mismos.

En ese sentido encontramos que la investigación es factible dado los altos índices de deforestación, tala ilegal y pesca ilegal en el Perú lo que representan problemas que afectan a todos los ciudadanos.

En base a lo expuesto resulta conveniente y necesario desarrollar el presente trabajo de investigación ya que conforme al artículo 66 de la Constitución Política del Perú, los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la nación, siendo imprescindible evidenciar las causas y problemas relacionados con las actividades extractivas que abarcan gran parte del territorio nacional e identificar las alternativas de mejora regulatoria.

Es en tal sentido que el presente trabajo deviene en un aporte adicional a través de una posición crítica – constructiva, que permita identificar mecanismos que coadyuve en los niveles de conservación y sostenibilidad de los recursos naturales para las futuras generaciones; y, por consiguiente, para la sociedad peruana a través del análisis de impacto regulatorio ex – post.

Por consiguiente, se busca explicar los problemas o aspectos burocráticos que inciden en que no se cumplan los objetivos y fines que persigue la legislación específica y como así a través de la mejora regulatoria se revaloricen los recursos naturales y de esa forma generar compromisos tanto por parte del sector público como privado en la conservación de estos, por lo cual esta investigación aporta una mirada teórica y práctica a la disciplina, en beneficio del mundo académico.

En conclusión, el presente estudio reviste de importancia ya que aborda aspectos teóricos constructivos en base a estudios de investigadores que han efectuado artículos y libros sobre la materia, motivo por el cual se cuenta con disponibilidad de recursos para tal fin. En base en ello se arriban a conclusiones propias que serán contrastada con evidencia estadística a fin de demostrar los problemas existentes en las regulaciones sectoriales, partiendo de ahí se elaboran los mecanismos de mejora regulatoria que permitan demostrar los objetivos de la presente investigación.

1.3.1. Justificación teórica

La presente investigación tiene por objeto analizar los problemas o aspectos burocráticos que existen en el tratamiento de los recursos forestales y pesqueros y que inciden en el cumplimiento de los objetivos y fines del marco regulatorio actual. Del mismo modo, identificado el problema se postula como la aplicación de políticas regulatorias coadyuvan con la ejecución de los objetivos de desarrollo sostenible en el marco de la regulación pesquera y forestal. Para tal fin se parte por la

preocupación que genera el tema de incremento de los aspectos de deforestación, tala ilegal y pesca ilegal al ser los recursos forestales y pesqueros patrimonio de la nación.

1.3.2. Justificación práctica

En cuanto al contenido práctico, la presente investigación se justifica en el sentido de que todos los años las entidades de la administración pública e incluso organismos internacionales efectúan estadística y publicaciones para determinar los niveles de pérdidas de hectáreas forestales y de recursos pesqueros.

Es por tal razón que existen aspectos por mejorar y se considera que a través del diseño e implementación de políticas regulatorias coadyuvaría al cumplimiento de los objetivos propuestos.

1.3.3. Justificación social

Al tratarse de actividades relacionadas a recursos naturales que son patrimonio de la nación y teniendo en consideración la distribución de dichos recursos a lo largo del país, la presente investigación reviste de suma importancia ya que a través de esta se desarrollan los mecanismos existentes en el tratamiento del aprovechamiento de dichos recursos. Por consiguiente, cualquier mejora de estudio que se plantee deviene directamente en el bienestar de la población al tratarse de aspectos de interés general.

1.4. Limitaciones de la presente investigación

Si bien existen diversos estudios relacionados con el tratamiento de los recursos naturales y la explotación racional y sostenida de estos que se evidencia en el trabajo de investigación, no se ha generado un trabajo de investigación que aborde la problemática que propongo, la que desarrolla tanto el estudio del ordenamiento jurídico relacionado a dos recursos naturales de los más

importantes para el desarrollo de la nación; y, a su vez contrasta la importancia del diseño regulatorio en la búsqueda de eficacia y bienestar.

Es por tal sentido que a través del presente trabajo se efectúan aportes acerca de la implementación de políticas regulatorias; que, si bien es un aspecto que en la actualidad ya ha sido abordado por nuestro país en diversas materias, aún existe el contraste respecto de la legislación anterior al año 2021 y la necesaria implementación de lo que se conoce como al análisis de impacto regulatorio ex post.

Por lo cual, si bien se cuenta con algunos trabajos de investigación referidos a recursos naturales, este trabajo identifica problemáticas específicas referidas a temas forestal y pesquero, lo que incide en el patrimonio de la nación, por lo que a través de la aplicación de políticas regulatorias se busca que estas coadyuven con la consecución de los fines de sostenibilidad que se busca en beneficio de toda la población. Para tal fin se recurren a diversas fuentes de información incluso estadística para demostrar los fines que se persiguen.

Capítulo II

Marco Teórico

2.1. Antecedentes de la investigación:

La conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables son dos aspectos que se encuentran enmarcados indudablemente al objetivo de diseño e implementación de políticas públicas sectoriales e incluso multisectoriales; no obstante, considero que ello no es suficiente para el cumplimiento de los fines que persigue la sostenibilidad de los recursos naturales, por el contrario, es necesaria la adopción de aspectos adicionales que coadyuven al cumplimiento de los fines perseguidos como la aplicación de políticas en materia regulatoria, aquellas que inciden no solo en los costos – beneficios de la toma de decisiones, si no que van más allá y permiten el diseño, implementación, ejecución y revisión de las acciones que deban generar un impacto favorable en el bienestar de la sociedad y por consiguiente en el interés general.

En ese sentido, desde hace muchos años se debate acerca de la relación existente entre la economía y los recursos naturales cuya importancia se plasma a continuación:

Es debido a lo anterior que surgió la motivación por analizar en detalle el comportamiento de los recursos naturales, considerando entre otros aspectos los problemas planteados en la elección del ritmo en el consumo de sus reservas y, en particular, sus efectos sobre el medio ambiente. Así se pretende ligar la llamada economía ecológica con la economía de los recursos naturales. La importancia de la inclusión del aspecto ambiental y la conservación de los recursos naturales se relievaa no solo porque debe participar como un argumento de la función de

producción sino también por que intervienen (y quizás, de manera mucho más significativa) en la función de utilidad de los consumidores (Galarza y Urrunaga, 1992, p.46).

Partiendo de esa primera aproximación al empleo de las ciencias económicas en el desarrollo sostenible, el problema es más visible cuando se abordan los temas referidos a los recursos naturales relacionados con la biodiversidad. Al respecto se tiene lo siguiente:

La despoblación forestal o deforestación se define como el cambio permanente del uso del suelo forestal para otros usos también permanentes como la agricultura, los pastos y la construcción de carreteras e infraestructura diversa. Las causas de la deforestación y de la degradación de los bosques son tanto sociales como económicas. Las causas sociales suelen ser específicas de cada país (régimen de propiedad de la tierra, escasa participación de los grupos de interés, políticas contrapuestas de gestión de los recursos naturales, etc.); mientras que las económicas suelen ser internacionales (estructuras de comercio y consumo, relaciones económicas y flujos financieros mundiales, falta de una valoración adecuada de los bienes y servicios, etc.). (Andaluz, 2016, p. 245).

Este primer aspecto nos introduce a un concepto clave relacionado con los recursos naturales al hacer referencia al término de desarrollo sostenible contenido incluso en el título de la presente investigación. Al respecto el Informe Brundtland de las Naciones Unidas define dicho término como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Cabe añadir que con posterioridad a la emisión de dicho informe, muchas legislaciones en el mundo positivizaron dicho término y nuestro país no fue la excepción ya que en el artículo V de la Ley General del Ambiente – Ley N°

28611 se hace referencia a la gestión ambiental y sus componentes, así como el ejercicio y protección de los derechos establecidos en la ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos por una parte (lo cual se desarrolla en la presente investigación teniendo como referencia el enunciado general propuesto por la doctrina especializada en materia regulatoria) mientras que por otra hace referencia a la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

Por consiguiente, el citado principio tiene relación directa con la gestión del ambiente en beneficio de la ejecución y salvaguarda de los derechos referidos a la materia del que gozan los seres vivos, para tal fin debe existir una integración equilibrada de diversos factores de convivencia social los que deben inspirarse en una finalidad la cual irradia el uso y disfrute actual sin descuidar la satisfacción de las futuras generaciones.

El desarrollo del término desarrollado y definido en el informe de naciones unidas antes referido y positivizado en nuestra legislación no esta exento de cuestionamiento ya que existe parte de la doctrina¹ que considera más valioso plasmar su contenido jurídico como objetivo y los problemas relacionados con este. Teniendo en consideración lo antes referido, el profesor Andrés Betancor menciona lo siguiente:

El derecho asume el desarrollo sostenible desde dos perspectivas principales: la primera como modo de desarrollo y, la segunda como modo de utilización de los recursos naturales. En esta segunda se confunde con la utilización racional de los recursos lo que da lugar a la “utilización sostenible” de los mismos. Cuando el legislador regula la utilización de algún recurso se sirve de este parámetro o criterio, en

¹ El profesor Andrés Betancor Rodríguez considera que el desarrollo sostenible es un paradigma que amenaza con convertirse en un cliché, entorno al empleo de dicho término de forma constante sin desarrollar su cabal contenido y las implicancias que genera el mismo.

particular, cuando se trata de su protección. En cambio, cuando se trata de regular una actividad económica, la perspectiva desarrollista hace acto de presencia, como sucede con la regulación de las emisiones atmosféricas y la explotación del medio marino. (...) el desarrollo sostenible es desarrollo socio – económico con conservación ambiental. Y la utilización de los recursos no solo es la base de aquel desarrollo sino la mejor forma de conservar los recursos y el medio ambiente. (Betancor, A. Derecho Ambiental, p, 193- 195).

Por consiguiente, partiendo de dicha definición que emplea justamente el componente de desarrollo socio – económico con conservación ambiental, nuestro marco normativo tiene un enfoque de sostenibilidad claro este. Veamos algunos ejemplos:

1. En lo que respecta a la legislación pesquera el artículo 1 de la Ley General de Pesca – Decreto Ley N° 25977 establece que el objeto de la legislación es la promoción de su desarrollo sostenido. Si bien esto podría parecer un cliché, el artículo 10 hace referencia a lo que se conoce como ordenamiento pesquero que no es otra cosa que el conjunto de normas y acciones adoptadas sobre la base de conocimiento biológico – pesquero, económico y social. Por consiguiente, en la legislación pesquera peruana se habilita al acceso a los recursos pesquero por parte de cualquier persona natural o jurídica, no obstante, esta debe cumplir con los considerandos antes señalados. Si bien puede afirmarse y sustentarse incluso en ámbito pesquero que no todas las actividades pesqueras que incluyan la explotación de los recursos pesqueros son sostenibles, partiendo de lo previsto en el artículo 8 Decreto Supremo N° 012-2001-PE – Reglamento de la Ley General de Pesca que efectúa una clasificación por su grado de explotación tomando como referencia el máximo rendimiento sostenible, incluso pudiendo ser declarados como en recuperación, ello implica que previo informe científico puedan establecerse regímenes temporales de extracción, lo que puede poner en riesgo a las

especies pesqueras. Un ejemplo de ello sería los regímenes provisionales para la pesca de merluza a junio 2023 aprobado mediante Resolución Ministerial N° 00227-2022-PRODUCE, así como evidencia reproductiva de algunas especies que origina que con la finalidad de no someter a la misma a un impacto desmedido que pueda originar su desaparición como el caso del cangrejo de manglar, el pulpo en los ámbitos de Lambayeque y Piura a través de Resolución Ministerial N° 483-2009-PRODUCE.

Por consiguientes, en lo que respecta a las disposiciones normativas contenidas en la legislación pesquera y en mérito a los ejemplos propuestos si bien las condiciones biológicas del recurso inciden en los aspectos de sostenibilidad, por lo cual no es posible afirmar que a través de la regulación se va a generar mecanismos de sostenibilidad que coadyuven con el escenario natural propia de cada especie en mérito a su tasa de reproducción; si es posible afirmar que la regulación que se efectuó siguiendo los parámetros establecidos en la presente investigación permitirá que la toma de decisiones sea razonable, necesaria y adecuada a los objetivos propuestos en la legislación pesquera; por lo que más que un escenario de excepción respecto de si no todos los recursos son sostenibles, encontramos un riesgo alto vinculado a la toma de decisiones que podría incidir en la sostenibilidad de las especies, ello ha sido definido como el derecho ambiental como derecho de riesgos frase acuñada por el profesor Betancor, cuya temática en lo que involucra a la regulación ha sido desarrollada y será citada conforme los postulados del profesor Esteve Pardo.

Otro ejemplo de lo antes referido se menciona a continuación:

(...) En el caso de los recursos pesqueros, nos encontramos frente a recursos naturales renovables cuyo aprovechamiento desmedido puede producir el colapso de las pesquerías y con ello la desaparición temporal o permanente de los recursos, por lo que se requiere sistemas de manejo

que alineen los intereses de los actores para lograr el aprovechamiento sostenible de los mismos. De acuerdo con el informe “El Estado Mundial de la Pesca y Acuicultura 2020” (SOFIA 2020) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): En 2017, el 34,2% de las poblaciones de peces de las pesquerías marinas del mundo se clasificaron como poblaciones sobreexplotadas. Si recurrimos a un ejemplo más cercano, de acuerdo con el informe emitido por el Departamento de Pesquerías de la División de Administración Pesquera de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura de nuestro vecino del sur Chile, de las 27 pesquerías que tiene catalogadas, 18 se encuentran en situación sobreexplotación o colapsadas (Risi Mussio, 2021, p.346).

2. En lo que respecta a la sostenibilidad forestal, el escenario no es tan auspicio como sucede en la actividad pesquera que como hemos identificado esta en constante explotación; siendo la clasificación legal y la evidencia científica las que permiten el balance entre economía y conservación de especies. En lo que respecta al patrimonio forestal, partimos del análisis sostenible efectuado a continuación:

Esta claro que en la medida en que se fomente el desarrollo del sector forestal productivo, con las plantaciones forestales como insumo principal, disminuirá la presión sobre los bosques naturales. Así se reitera, el uso sostenible de los recursos forestales puede derivar en la conservación de los bosques naturales. (Amaya, A. Régimen Jurídico – ambiental de los recursos forestales en Colombia, p.81-82)

Si bien la visión de la autora responde a la realidad del hermano país de Colombia, dicha situación se asemeja a la realidad propuesta a través de la presente investigación. Es preciso indicar que la presente no busca incentivar la extracción de especies forestales en los denominados Bosques de Producción Permanente si no que lo que busca es que previa culminación de los procesos

de zonificación forestal pueden determinarse áreas y espacios del patrimonio forestal con valor que permitan reducir los impactos que en la actualidad viene sufriendo los bosques naturales no solo por medio de las habilitaciones legales sino también a través de la tala ilegal y deforestación.

En ese escenario me atrevo a afirmar que en el caso de los recursos forestales, si bien el acceso legal se da a través de la emisión de títulos habilitantes, al no haberse culminado los mecanismos procedimentales de zonificación forestal y ordenamiento el riesgo ambiental antes referido es bastante alto, generando una huida a los mecanismos de sostenibilidad de las especies, sin perjuicio de lo establecido respecto a la muerte natural de los bosques conforme se precisa más adelante que representa una excepción del principio de sostenibilidad claro esta ya sea por mala regulación que no permita crear un balance entre una alta incidencia en bosques naturales ya sea a través de actividades lícitas pero sobre todo ilícitas incluida la minería ilegal que degrada el patrimonio forestal e impide la regeneración natural de los ecosistemas; así como por fenómenos naturales previstos y desarrollados más adelante. Es por ello que en materia forestal si es posible afirmar que excepcionalmente existen supuestos como los antes narrados donde la sostenibilidad no va a depender del marco regulatorio; no obstante, consideramos necesarios racionalizar y adecuar el marco legal existente partiendo de los problemas advertidos a fin de reducir el impacto en beneficio de las futuras generaciones.

Por consiguiente, no solo basta el estudio de la política pública referida a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, sino que se requiere la evaluación de aspectos que aborden la aplicación de políticas públicas en materia regulatoria, para tal fin la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha efectuado diversas recomendaciones que se pasan a enunciar:

(...) Durante los últimos veinte años, Perú ha experimentado un progreso importante. La introducción de reformas macroeconómicas y programas sociales más eficaces en la década de los 90's y a partir del año 2000 han generado mejoras significativas en el crecimiento económico, el bienestar y la reducción de la pobreza.

Para continuar en este camino, Perú ha hecho de la política regulatoria un elemento clave de su estrategia de desarrollo y ha pedido el apoyo de la OCDE para mejorar sus políticas actuales y para adoptar las mejores prácticas internacionales sobre calidad regulatoria. El Estudio de la OCDE de Política Regulatoria del Perú evalúa las políticas, instituciones y herramientas empleadas por el gobierno peruano para diseñar, implementar y aplicar regulaciones de alta calidad.

Esto incluye políticas de simplificación administrativa, evaluación ex ante y ex post de las regulaciones, prácticas de consulta pública y la gobernanza de los reguladores independientes (...). (OCDE, 2018, p.3).

Si bien en esta primera aproximación a la problemática advertimos el tratamiento político que se le debe asignar al aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, es necesario profundizar la mirada adoptada en el presente campo de investigación en el diseño regulatorio adoptado por el país en el marco del diseño jurídico previsto. Sobre el particular y con mayor ilustración el profesor José Carlos Laguna de Paz hace referencia a ello indicándonos que la regulación económica busca evitar la producción de daños, pero a su vez, con referencia a la materia tratada menciona lo que a continuación se cita:

La intervención pública debe asegurar una utilización racional de los recursos naturales y bienes escasos. Con este propósito I) en algunos casos, los recursos se clasifican como bienes de dominio público (agua, yacimientos de hidrocarburos, espectro radioeléctrico). Desde la titularidad pública del bien trata

de asegurarse su adecuada ordenación y uso, que se sujeta a concesiones y autorizaciones demaniales. II) sin embargo, en la mayor parte de los casos, la protección de los recursos naturales se intenta con medidas de ordenación, que establecen condiciones y límites a su aprovechamiento, o de estímulo económico, que tratan de incidir en los comportamientos. (Laguna de Paz 2022, p. 135).

Como se desprende de la cita, el profesor reconoce la participación del Estado en el diseño regulatorio de los recursos naturales; sin embargo, le asigna un elemento que origina el punto clave que permita una regulación con impacto en la realidad: El uso racional de los recursos naturales. Este elemento es clave ya que si bien podemos hacer el distingo entre sostenibilidad y los aspectos que inciden en esta, lo cierto es que conforme nuestro modelo normativo ya el artículo V de la Ley General del Ambiente – Ley N° 28611 establece que la gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos de desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones, motivo por el cual esa racionalidad que hace referencia el profesor guarda relación justamente con la integración equilibrada que consagra el citado principio que a su vez enuncia un contenido transgeneracional.

En ese sentido la sostenibilidad debe entenderse en la búsqueda de esa integración equilibrada o racional entre la demanda social, lo económico, pero también la defensa del ambiente, por consiguiente, en caso uno de estos aspectos sea priorizado en desmedro de otros estaremos ante escenarios no sostenibles. Es por tal razón que, si bien podemos mencionar que existen excepciones a la regla respecto al uso de ciertos recursos en base a su regeneración natural, lo cierto es que en aquellos casos la regulación debe atender justamente a la promoción del uso racional del recurso ya que de lo contrario la regulación no tendría sentido alguno.

Finalmente siguiendo este orden de ideas acorde a la presente investigación y de acuerdo con la línea trazada por el citado profesor, evidenciamos dos escenarios que

guardan relación con nuestro trabajo, siendo el primero el referido al modelo demanial previsto en nuestro ordenamiento que es la puerta de entrada para que los particulares puedan acceder al aprovechamiento de los recursos naturales por una parte, es decir el mecanismo activo de la actividad forestal y pesquera; no obstante si solo tuviésemos ese mecanismo de entrada, nos encontraríamos ante un riesgo regulatorio de consumo excesivo y agotamiento de nuestro recurso en corto plazo, no obstante, el segundo aspecto que debemos resaltar tiene que ver con las medidas de ordenamiento que el estado establece para que este aprovechamiento justamente refleje el uso racional o equilibrio previsto en el contenido a que hace referencia el principio de sostenibilidad, lo cual origina una suerte de pesos y contrapesos previstos en el tratamiento jurídico de los recursos naturales.

En ese escenario, a continuación, abordaremos los ordenamientos jurídicos forestales y pesqueros partiendo desde los mecanismos de acceso al recurso y el del mecanismo de ordenamiento, advirtiendo las falencias reguladoras que buscamos puedan ser mejoradas o corregidas del ser el caso a través del mecanismo de mejora regulatoria en el marco del derecho administrativo económico.

2.2. Bases Teóricas

2.2.1. Los Recursos Naturales – Aproximación teórica multidisciplinaria

La temática a través de la cual inicio la presente investigación es de suma importancia para el interés general y el bienestar de las personas que conforma una sociedad, por tal motivo diversas legislaciones, entre ellas la peruana, la categorizan como patrimonio de la nación, por lo cual su estudio no está exento de polémica. Con el fin de definir el concepto de recursos naturales, se manifiesta lo siguiente:

Los recursos naturales son aquella parte de la naturaleza que tiene alguna utilidad actual o potencial para el hombre, es decir,

son los elementos naturales que el ser humano aprovecha para satisfacer sus necesidades materiales o espirituales. Se diferencian de los elementos naturales en que estos conforman todas aquellas cosas que la Naturaleza brinda, independiente de su utilidad (Andaluz, 2016, p. 08).

Esta primera aproximación se asemeja con la siguiente:

La doctrina coincide con un concepto básico de los recursos naturales, al considerarlos como todos aquellos bienes existentes en la naturaleza que sirven para que el hombre, directamente, o transformándolos, satisfaga sus necesidades. Son precisamente los bienes que el hombre va encontrando en el sistema biofísico natural, o modificando, en función del avance de su conocimiento científico tecnológico y que satisfacen o pueden satisfacer necesidades humanas (Hundskopf, 2012, p.156).

En tal sentido, es evidente que los recursos naturales están íntimamente ligados a las bondades de la naturaleza en beneficio de los seres vivos, motivo por el cual dichas definiciones abordadas han recibido diverso tratamiento incluso siendo incorporadas en el ordenamiento normativo de manera positiva; no obstante, es interesante la siguiente aproximación que nos sumerge a una discusión mucho más llamativa.

Sobre el particular, el estudio de la Ley N.º 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales peruana, la cual es la ley de desarrollo constitucional de los artículos 66 y 67 de la Constitución Política del Perú, en su artículo 03 desarrolla una suerte de definición para el tratamiento de los recursos naturales en el Perú considerando a estos como todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial en el mercado, empleando a continuación el término: *tales como*.

En ese orden de ideas, el problema advertido en la presente investigación jurídica conlleva al estudio de la diversidad biológica, específicamente de las especies de flora y fauna marina pesquera, así como los niveles de óptimo que se busca a través de la aplicación de su normativa. En consecuencia, como ya se advirtió, estamos ante un escenario multidisciplinario que nos permita arribar a niveles de eficiencia, por lo que es necesario comprender su alcance:

Considere en primer lugar la meta de eficiencia. Aun cuando en general la mano invisible dirige a los mercados a asignar los recursos para maximizar el tamaño del pastel económico esto no siempre se logra. Los economistas utilizan el término falla del mercado para referirse a una situación en la cual el mercado, por sí solo, no asigna eficientemente los recursos. Una de las causas posibles de esta falla de mercado es una externalidad, que es el efecto que las acciones de una persona tienen sobre el bienestar de otras. (Mankiw, 2018, p. 12).

En ese contexto, la eficiencia es un concepto de suma complejidad en cuanto a su significado y contexto el cual es empleado por los economistas para analizar la toma de decisiones en la economía; no obstante, es de resaltar que si bien Mankiw resalta los alcances de las llamadas externalidades, existen otras fallas de mercado tales como las relacionadas con la asimetría de la información, la existencia de monopolios y la llamada tragedia de los recursos comunes, cuyo análisis importa para las conclusiones del presente trabajo.

Por lo tanto, deviene en importante un primer acercamiento al concepto de eficiencia. Para tal fin es necesario citar a Richard Posner quien efectúa algunas precisiones dignas de mención a continuación:

(...) El término de eficiencia, cuando se usa, como en este libro, para denotar la asignación de recursos que maximiza el valor, tiene ciertas

limitaciones como un criterio ético de la toma de decisiones sociales. En el sentido utilitario, la utilidad también tiene graves limitaciones, y no solo porque es difícil de medir cuando se abandona el parámetro de la disposición a pagar. El hecho de que una persona tenga mayor capacidad para el placer que otra no es una razón muy buena para imponer una transferencia de riqueza de la segunda a la primera. Otros criterios éticos familiares tienen sus propios problemas graves. En este libro no trataremos de defender a la eficiencia como el único criterio válido de la elección social, pero supondremos que se trata de un criterio importante, como probablemente estará de acuerdo la mayoría de las personas. Como veremos más adelante, la eficiencia es la preocupación principal de los estudiosos de la política pública en muchas áreas de interés para el analista económico del derecho, tales como las leyes antimonopólicas (Posner, 1998, p. 20).

Como puede apreciarse la eficiencia cumple un rol importante más no trascendente en la toma de decisiones; sin embargo, es necesario su estudio para determinar el nivel de impacto de la actuación administrativa como veremos más adelante. En ese contexto, es importante mencionar algunos aspectos relacionados a la tesis de Posner en contraste con lo advertido por Wilfredo Pareto a través de sus estudios, para resaltar aspectos de suma relevancia para la presente investigación. En ese sentido se recoge los alcances de Alfredo Bullard a continuación:

Para definir qué se entiende por eficiencia se usa como punto de partida las ideas de Wilfredo Pareto. Lo que hace Pareto, es dar algunos criterios que han permitido definir más técnicamente el concepto de eficiencia. Busca establecer cuando una situación es más eficiente que la anterior, y esto es: cuando una persona mejora sin empeorar la situación de otra. Por ejemplo, el sistema contractual es una forma de alcanzar la eficiencia porque, en un contrato, si las dos partes lo celebran es porque ambas están mejorando y ninguna empeorando; el contrato nos ha conducido a

una situación más eficiente que la anterior. Una situación será óptima, es decir inmejorable, cuando dados los recursos existentes, no es posible que alguien mejore salvo que otro empeore. A eso se le llama el Óptimo de Pareto. (Bullard, 2010, p. 4)

Si bien la premisa planteada resulta lógica de entender, el tratamiento que se le brinda a los recursos naturales para su aprovechamiento sostenible y conservación no está sujeto a la libre voluntad de las partes sino al resultado de las potestades públicas que ostenta la administración pública y confiere a los particulares el uso y disfrute a través de los llamados títulos habilitantes y actos administrativos. En consideración a ello, el empleo de estrategias negociales contractuales, como sucede en el derecho privado queda relegada en mérito a conceptos de mayor generalidad como el interés general; sin perjuicio de ello, Posner vuelve a graficar lo antes señalado:

En virtud de que casi nunca se satisfacen en el mundo real las condiciones para la superioridad en el sentido de Pareto, pero los economistas hablan mucho de la eficiencia, está fuera de dudas que la definición de eficiencia que se usa en la economía no es la superioridad en el sentido de Pareto. Cuando un economista afirma que el libre comercio o la competencia o el control de la contaminación o alguna otra política o estado del mundo es eficiente, nueve de cada diez veces se refiere a la eficiencia de Kaldor – Hicks, como lo haremos en este libro. (...) Un enfoque alternativo, que tiene el espíritu de Kaldor – Hicks y se usa mucho en este libro, consiste en conjeturar si, en el caso de que una transacción voluntaria hubiese sido viable, hubiera ocurrido. Por ejemplo, si se tratara de saber si el agua limpia es más valiosa como un insumo de la producción del papel que como un medio para pasear en bote, podríamos tratar de determinar (utilizando todos los datos cuánticos o de otra clase que dispongamos) si en un mundo de costos de transacción nulos la industria papelera compraría a los paseantes en bote el derecho de usar agua en cuestión” (Posner, 1998, p.p. 21-22).

En consecuencia, como puede apreciarse Posner resalta los incentivos y la necesidad de contar con información para que la toma de decisiones sea lo más precisa posible a la defensa del bien que se persigue, en nuestro caso el bien jurídico protegido está referido a la sostenibilidad de las especies.

Motivo por el cual el concepto de recursos naturales y su aprovechamiento y conservación no está exento de discusión y polémica y es ahí donde no solo la política ambiental y las disposiciones normativas diversas deben aparecer si no las herramientas de la regulación económica a través de los pilares que consagran estas cuya inclusión en nuestro país viene haciéndose de a pocos.

Está latente preocupación se consagra en mérito a los compromisos ambientales que nuestro país ha asumido relacionados con el cambio climático, así como con el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible asumidos por nuestro país entre los que se consagra la vida submarina y la de los ecosistemas terrestres como los bosques.

Este problema no ha pasado desapercibido por la doctrina internacional, sobre este punto tenemos lo siguiente:

Los primeros años del siglo XXI dejan en evidencia grandes problemas relacionados con el medio ambiente y con los recursos naturales. Se trata de una degradación medioambiental que ha adquirido dimensiones mundiales en temas como calentamiento global, reducción de la capa de ozono y deforestación. La biosfera ha reducido su capacidad de absorción de su carga ambiental hasta el punto de que la supervivencia humana, a largo plazo, y la integridad misma de la biosfera se ponen en duda. (Amaya, O. El Desarrollo Sostenible y el Derecho Fundamental a Gozar de un Ambiente Sano, p. 27).

Este aspecto resalta justamente los problemas relacionados con la degradación ambiental que se origina producto del incremento de la actividad industrial a nivel mundial, que deja como bastiones de defensa de los efectos negativos que trae consigo la citada degradación a los bosques en el mundo, lo cual vincula justamente a la lucha contra el cambio climático y la estabilización de concentraciones de gases de efecto invernadero, compromisos asumidos por el Perú a través del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el posterior Acuerdo de París. Al respecto, la citada Convención contempla un aspecto de sumo interés que a continuación se resalta.

(...) promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marítimos (art 4.i.d).

Como puede identificarse, el citado convenio no solo esta referido a compromisos ambientales de los bosques sino también océanos, es por ello que la presente investigación guarda mucha relación entre si al tratarse de aspectos transversales que arriban hacia un mismo fin: la sostenibilidad de las especies.²

En ese sentido, partimos de una aproximación general del concepto a los problemas más álgidos que trae consigo el desarrollo sostenible; sin embargo si bien podría entenderse que el espíritu de la investigación está relacionado con el cumplimiento falta de cumplimiento de las disposiciones legales nacionales; por el contrario, al haber ya desarrollado el contenido de sostenibilidad y el rol que cumple el estado en el diseño regulatorio es necesario precisar que la evidencia acopiada permite demostrar que nos

² De acuerdo al Banco Mundial (2016) citado por la profesora Amaya Arias los bosques absorben 4 billones de toneladas de carbono, pero 2.9 billones de toneladas se liberan a la atmosfera como consecuencia de la destrucción de áreas boscosas ya sea por tala o por cambio de uso del suelo

encontramos ante un problema de efectividad y no de cumplimiento ya que si bien pueden existir diseños regulatorios de avanzada, va a depender de las personas y su conducta el cumplimiento o no del diseño, en ese escenario ese aspecto se lo dejamos a otro campo de la ciencia sociales, para la presente investigación importa sobremanera advertir que la regulación existente tanto de ingreso como de posicionamiento del uso racional merece una revisión a través de la mejora regulatoria.

Para tal fin y enmarcando la investigación en el espacio nacional, deviene en indispensable conocer y analizar el tratamiento constitucional de los recursos naturales en el Perú.

2.2.2. Tratamiento Constitucional de los recursos naturales en el Perú

Si bien la Constitución Política del Perú ha reconocido la importancia como derecho fundamental del goce de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, no debemos confundir ambiente con recursos naturales, a pesar de que guardan relación.

El profesor Andaluz (2016) define al ambiente como el conjunto de elementos sociales, económicos, culturales, bióticos y abióticos que interactúan en un espacio y tiempo determinados; lo cual podría graficarse como la sumatoria de la Naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos (p.33). Lo mencionado por el citado autor guarda estrecha relación con el concepto empleado en la Ley General del Ambiente Peruana aprobada a mediante Ley 28611.

Habiendo efectuado la precisión respectiva, el texto constitucional contempla un capítulo exclusivo para el ambiente y los recursos naturales, iniciando su desarrollo positivo en el artículo 66 del texto constitucional que se encuentra desarrollado de la siguiente manera:

Artículo 66.- Los recursos naturales, renovables y no renovables son patrimonio de la nación. El estado es soberano en su aprovechamiento. Por Ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

El citado artículo contempla un sinnúmero de aspectos a considerar y analizar de forma extendida. Sobre el particular se menciona lo siguiente:

El artículo 66 de la Constitución Política señala que los recursos naturales, in totum, son patrimonio de la nación.

Ello implica que su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización alcanzan a la nación en su conjunto; por ende, se proscriben su exclusivo y particular goce.

En ese sentido, los recursos naturales – como expresión de la heredad nacional – reposan jurídicamente en el dominio del Estado.” (García Toma, 2014, p. 481)

Dicho concepto de patrimonialidad no engloba, en principio, el derecho de propiedad que, si es atribuible a los recursos legalmente obtenidos de su fuente ya que por consecuencia forman parte de la esfera patrimonial privada del adquirente; no obstante, ello nos lleva a la naturaleza del concepto de patrimonio de la nación, para ello el Tribunal Constitucional Peruano se ha pronunciado al respecto señalando lo siguiente en el Expediente N.º 00048-2004-AI:

29. El artículo 66° de la Constitución señala que los recursos naturales, in totum, son patrimonio de la Nación. Ello implica que su explotación no

puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscriben su exclusivo y particular goce.

En ese sentido, los recursos naturales -como expresión de la heredad nacional reposan jurídicamente en el dominio del Estado. El Estado, como la expresión jurídico-política de la nación, es soberano en su aprovechamiento. Es bajo su imperio que se establece su uso y goce. El dominio estatal sobre dichos recursos es eminente, es decir, el cuerpo político tiene la capacidad jurisdiccional para legislar, administrar y resolver las controversias que se susciten en torno a su mejor aprovechamiento.

Para los fines de la presente investigación he de advertir que tanto los recursos pesqueros, así como los forestales comparten en común que se encuentran enmarcados dentro de la categoría de diversidad biológica. Por consiguiente, sin perjuicio del tratamiento de los camélidos sudamericanos, específicamente vicuñas y guanacos, los recursos pesqueros y forestales se otorgan a los particulares conforme lo establece la ley de desarrollo constitucional: Ley de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales aprobado por Ley N.º 26821.

En ese orden de ideas, el artículo 4 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N.º 29763 establece como la conformación del denominado patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación mientras que el artículo 2 de la Ley General de Pesca aprobado con Decreto Ley N.º 25977 establece que son patrimonio de la nación los recursos hidrobiológicos contenidos en aguas jurisdiccionales del Perú.

En efecto, la Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales significa un avance importante en la consolidación de la materia y es por ello que la misma contempla como objetivo la promoción y regulación del aprovechamiento sostenible

de los recursos naturales, tanto los renovables como los no renovables a través de un marco adecuado para el fomento a la inversión y procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.

Por tanto, es importante resaltar las bondades del citado objeto ya que como puede observarse, involucra factores económicos, sociales y conservacionistas, pero partiendo del respeto de la persona humana como eje del derecho. Cabe añadir que la citada ley desarrolla el contenido constitucional de la protección de los recursos naturales como patrimonio de la nación, por lo cual es una ley que va en sintonía con el desarrollo de la patrimonialidad de los recursos naturales.

Para tal fin, la citada Ley desarrolla la posibilidad de contar con leyes especiales que establezcan normas específicas para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y es por ello que en la actualidad podemos distinguir entre diversas legislaciones tales como la de recursos hídricos, minería, hidrocarburos, forestal y fauna, pesca, entre otros. Por tal motivo como puede advertirse, una sola ley de desarrollo no puede contener la normativa específica que regule el aprovechamiento sostenible de todos los recursos naturales dado que cada uno cuenta con sus propias características.

Sin perjuicio de ello, el motivo de desarrollar el presente trabajo de tesis versa sobre la necesidad de implementar mecanismos objetivos que incidan en el bienestar del interés general, lo cual resulta ser bastante complejo más aún los criterios legales para la construcción del modelo de desarrollo sostenible, por lo que resulta de utilidad desarrollar los marcos normativos especiales para advertir los riesgos existentes y luego de desarrollar el impacto de la regulación en los recursos naturales, poder ejemplificar las mejoras que conllevaría su implementación. Todo ello es posible dado el carácter de interés general que conlleva el tratamiento de los recursos naturales en el país.

2.2.3. Los recursos forestales: Tratamiento jurídico y problemas de diseño.

Iniciamos esta parte con el estudio de la problemática efectuada por Marc J. Dourojeanni en su célebre obra denominada como Crónica Forestal del Perú, quien si bien analiza la historia de las actividades forestales y de fauna silvestre en el Perú, la cual se remonta a las primera civilizaciones que ocuparon el territorio nacional, también es cierto que el análisis debe partir de un punto en concreto y es ahí donde el autor esboza su pensamiento crítico para advertirnos acerca de un acontecimiento histórico que aún se encuentra acentuado en nuestra realidad. Al respecto el autor afirma:

Es triste constatar que los bosques tampoco fueron objeto de atención durante la mayor parte de la historia republicana. En esta, como durante la colonia, hubo definitivamente más interés por la fauna, en especial por la vicuña y las aves guaneras, que por el recurso forestal o maderero. No es que no se usaran esos productos pues, de hecho, se consumió muchísima madera y todas clases de otros productos forestales. Pero, lo que se observa es que los historiadores no consiguieron detectar rastros significativos de que la sociedad republicana se preocupara seriamente por el tema como, en épocas equivalentes, ocurría en América del Norte y especialmente en Europa donde, por ejemplo, Napoleón Bonaparte tanto como los emperadores austro húngaros habían decretado amplios programas de reforestación y de preservación de los bosques remanentes.

Lo que llamó la atención sobre el bosque no fue la madera sino el caucho. El automóvil fue inventado en 1870 y previamente en 1839, ya se había descubierto la vulcanización. Luego, se inventaron los neumáticos y la

fabricación de automóviles en serie. Por eso, desde 1890 ya existía interés por ese recurso, pero fue a partir de 1897 que quedó definitivamente consagrada su importancia estratégica, la que adquirió su máximo nivel con la Primera Guerra Mundial y entre esta y al Segunda. En 1853 y 1854 habían llegado los primeros vapores hasta Nauta, facilitando la explotación de la región. La época del caucho fue muy triste para los indígenas amazónicos y para la dignidad humana en general. Una persona famosa de la época fue el peruano de origen norteamericano Carlos Fermín Fitzcarrald, que llegó a ser conocido como el Rey del Caucho y que acumuló una fortuna en base a la explotación del caucho y del avasallamiento de indios en el valle de Ucayali.” (Dourojeanni, 2009, p. 43).

El profesor Dourojeanni expone claramente los inicios de la actividad extractiva masiva en los bosques del Perú y la fiebre del caucho el cual se extrajo justamente por ser parte de las bondades de los llamados otros productos del bosque.

En tal sentido, encontramos que la intervención de la mano del hombre ha producido un impacto significativo en desmedro de la sostenibilidad natural de los recursos forestales y que actualmente podemos advertir ello en los aspectos referidos al aumento de la tala ilegal y la deforestación, los cuales hay que distinguir en primer orden para que de esa forma sea posible identificar los problemas públicos a los que se enfrenta la gestión pública forestal en el marco de rectoría y administración del patrimonio de la nación, siendo por un lado de la despoblación forestal la vinculada la deforestación mientras que la tala ilegal termina siendo una actividad ilegal selectiva de ciertas especies por su valor tanto económico como social.

Sobre dichos aspectos, el profesor Andaluz efectúa algunas precisiones:

“La despoblación forestal o deforestación se define como el cambio permanente del uso de suelo forestal para otros usos también

permanentes como la agricultura, los pastos y la construcción de carreteras e infraestructura diversas.

Las causas de la deforestación y de la degradación de los bosques son tanto sociales como económicas. Las causas sociales suelen ser específicas de cada país (régimen de propiedad de tierras, escasa participación de los grupos de interés, políticas contrapuestas de gestión de los recursos naturales, etc.); mientras que las económicas suelen ser internacionales (estructuras de comercio y consumo, relaciones económicas y flujos financieros mundiales, falta de una valoración adecuada de los bienes y servicios, etc.). (Andaluz, 2016, p. 245).

Al respecto, como puede advertirse la deforestación implica la pérdida no solo del suelo forestal sino el cambio de uso del suelo forestal, el cual, si bien es un concepto sumamente técnico, se encuentra referido a la caracterización natural de un espacio determinado con fines agrarios.

No obstante, ese no es el único problema al que se enfrenta la regulación de la actividad forestal, al respecto el profesor Francisco Lloret hace un interesante análisis sobre la llamada muerte de los bosques y su preocupación por que el decaimiento forestal se extiende por todo el mundo vinculándola a las condiciones climatológicas, ello en razón de la constante preocupación referida con el cambio climático. Al respecto de resalta lo siguiente:

Ahora disponemos de una explicación científica basada en la regulación del clima a escala regional y planetaria. La razón es que algunas regiones del océano se calientan más que otras debido a su localización y a la configuración de las costas que las rodean. La energía acumulada en los océanos se traslada a la atmósfera, aumentando la evaporación y las precipitaciones en esas zonas en detrimento de otras regiones, Al cabo de un tiempo, las diferencias en la temperatura entre zonas del océano tienden a reequilibrarse, trasladándose las

precipitaciones. Estos reequilibrios tardan un tiempo y ocasionan oscilaciones temporales que afectan a regiones muy distantes. (Lloret, 2022. P. 26).

En este escenario nos enfrentamos no solo ante problemas causados por la mano del hombre sino también por factores de origen natural, que si bien su causa directa es la masiva producción industrial en la que vive el mundo, permite anticiparnos a la debacle ambiental si tan solo las autoridades competentes pudiesen contar con información científica y técnica para la forma de decisiones. En consecuencia en el hecho narrado podemos advertir una primera mejora en lo que respecta a la regulación forestal preventiva con impacto en la sostenibilidad de las especies a través de la evidencia científica que la autoridad científica del mar peruano, que justamente está vinculada al sector producción, pueda proporcionar a la autoridad forestal con el fin de que se permita contar con evidencia técnica científica y de esa forma mitigar el impacto del ser humano a fin de que la acción de la naturaleza no sea más cruel y que ingresemos a un escenario de degradación ambiental.

En ese escenario delicado al que la regulación forestal debe enfrentarse surge justamente el alcance de lo que debe entenderse como patrimonio forestal ya que no solo se refiere a los recursos forestales sino también a los llamados servicios ambientales o ecosistémicos, específicamente a los servicios de los ecosistemas forestales en el marco del principio de gestión integral. Sobre el particular, la citada profesora Amaya Arias citando a MADS, desarrolla lo siguiente:

Este principio implica que las medidas, acciones y políticas que define la EICDGB se deben orientar a mantener y/o generar la oferta de servicios ecosistémicos, favoreciendo la conectividad ecológica y la mitigación al cambio climático, la calidad de vida de las comunidades (e.g. seguridad alimentaria), el gobierno propio de las autoridades étnicas y los conocimientos ancestrales entre otros factores. (Amaya, A. Régimen Jurídico Ambiental de los recursos forestales en Colombia, p.104).

Por consiguiente, la afectación que se genera en contra de los recursos forestales atenta directamente sobre los servicios ecosistémicos y con ello afecta los compromisos y condiciones que los estados deben desarrollar frente al cambio climático.

Para tal fin el profesor Andaluz anota una serie de aspectos que constituyen las acciones propiciadas por los agentes de diversas actividades ilícitas conforme se señala a continuación:

Así encontramos:

- Grupos de pequeños extractores que realizan la tala y transporte de trozas hasta los puertos y centros de acopio principales.
- Habilitadores o financistas que facilitan dinero o víveres y enseres a los pequeños extractores ilegales o que compran la madera de origen ilegal.
- Empresas que facilitan los recursos económicos a los habilitadores para que acopien el volumen de comercio interno o externo comprometido.
- Funcionarios corruptos de la autoridad forestal que permiten la emisión fraudulenta de las guías de transporte forestal (GTF), su ruleteo o el transporte sin tales guías. Muchos son cómplices de la emisión fraudulenta de GTF por los concesionarios, pues no verifican la correspondencia de lo consignado con la madera realmente extraída de la concesión en función al respectivo plan operativo anual. Otros lo son por aprobar planes generales de manejo forestal y planes operativos anuales manifiestamente falseados para simular mayor densidad forestal a efectos de permitir legalizar madera obtenida fuera de las concesiones.
- Otros funcionarios públicos corruptos (policías, aduaneros, fiscales, jueces, etc.).

- Profesionales de las ciencias forestales que formulan planes generales de manejo forestal y planes operativos anuales fraudulentos.
- Intermediarios o testaferros que han obtenido concesiones forestales con el ex profeso fin de emitir guías de transporte forestal para legalizar madera de origen ilegal.
- Propietarios de tierras de uso agrario o comunidades nativas, en las que existen especies forestales naturales, que gestionan permisos de extracción que se usan para transportar la madera ilegal procedente de otras áreas.” (Andaluz, 2016, p. 809).

Por consiguiente, uno de los problemas cruciales en las actividades forestales es el nivel de deforestación y tala ilegal existentes, sin perjuicio de los aspectos propios del calentamiento global antes identificados. Sobre la preocupación a la problemática partimos de la siguiente información estadística obtenida a continuación:

Según la actualización realizada sobre la concentración de la pérdida de cobertura de bosques amazónicos para el año 2015, se determinó que la pérdida de bosques fue de 156,462 hectáreas y se mantiene sobre las 120 mil hectáreas - superior al promedio histórico 2001 – 2014-; teniéndose una pérdida acumulada entre el año 2001 al 2015 de 1’809,547 hectáreas de bosque, siendo esta superficie equivalente al 52% de toda la superficie del departamento de Lima. Los años 2014 y 2015 representan los años de mayor pérdida de bosque amazónico reportada en los últimos 15 años (Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático del Ministerio del Ambiente & Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura y Riego, 2016, pp. 9, 13 y 15). Se señala, además, que las áreas donde se concentración la mayor cantidad de pérdida de bosques amazónicos se encuentran ubicados en los departamentos de San Martín, Ucayali, Huánuco y Madre de Dios. En lo que respecta al

departamento de San Martín, la pérdida de bosques amazónicos obedecería a factores naturales que podrían originarse a consecuencia de derrumbes. En relación a los bosques ubicados en el departamento de Ucayali, la pérdida de hectáreas se debería a la expansión agropecuaria. En lo referente al departamento de Huánuco, los patrones que podría haber originado la concentración de pérdida de bosques amazónicos, se debería, también, a consecuencia de la expansión agropecuaria. En lo que respecta al departamento de Madre de Dios, la pérdida de bosques estaría asociada a la actividad minera existente en la zona (Aranda, 2019, p. 43)

Al respecto, advertimos una preocupación transversal relacionada con los problemas de deforestación y de tala ilegal, ello sumado a que el año 2020 ha sido devastador para la Amazonia Peruana. Según el Programa Nacional de Conservación de Bosques, la deforestación llegó a 203 272 hectáreas una cifra que supera en 54 846 la cantidad de bosques perdidos el año anterior. En ese escenario, los problemas relacionados a la deforestación en el Perú y la tala ilegal de especies forestales maderables deben ser atendidas a través de estrategias regulatorias que permitan incidir en el modelo de aprovechamiento sostenible adoptado a través de mecanismo de regulación estratégica y simplificación sobre todo en aspectos relacionados con el ordenamiento forestal, zonificación forestal, acceso a modalidades de aprovechamiento sostenible, control, fiscalización con enfoque de gestión del riesgo y sanciones administrativas que busquen desincentivar la producción de acciones ilegales e indebidas que atentan el patrimonio nacional forestal.

Existe un estudio titulado “The Forest Avengers” o traducido como: Los Vengadores del Bosque, elaborado por la Organización Global Witness, el cual se sustenta en información acopiada por OSINFOR, entidad pública adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, que estima que al menos el 60 por ciento de madera que dicha entidad ha supervisado, proviene de origen ilegal, lo cual es sumamente preocupante en torno a la lucha contra la tala ilegal en nuestro país.

En tal sentido, dicha publicación contiene algunas recomendaciones para el Gobierno del Perú que son necesarias identificar previamente:

Otorgar al OSINFOR facultades y recursos adecuados para:

- Inspeccionar áreas como: - “cambio de uso de la tierra” – “cambio de uso” – autorizado por los gobiernos regionales para talar bosques con fines agrícolas; - plantaciones en propiedades privadas o comunales; - otras áreas donde se comercializa madera – “desbosques” – incluyendo proyectos de infraestructura, operaciones mineras y de petróleo y gas.
- Inspeccionar aserraderos; puestos de control y depósitos.
- Crear y mantener actualizada una “lista roja” y una “lista verde” anuales de las empresas que más recibieron madera en rollo ilegal y legal, para garantizar que los compradores reduzcan el riesgo de comprar madera ilegal.

Fuente: Traducción propia.

Como se advierte, existen puntos medulares que considero originan muchos de los problemas sectoriales relacionados con el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales que constituyen en la realidad aspectos burocráticos que entorpecen justamente los siguientes aspectos contenidos tanto en la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, así como el objeto y finalidad de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre que a continuación se enuncia:

Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

Decreto Supremo N.º 009-2013-MINAGRI

Objetivo General:

Contribuir con el desarrollo sostenible del país, a través de una adecuada gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, que asegure su aprovechamiento sostenible, conservación, protección e

incremento para la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de fauna silvestre, en armonía con el interés social, cultural, económico y ambiental de la nación.

Ley Forestal de y Fauna Silvestre

Ley N.º 29763

Finalidad y objeto de la Ley.

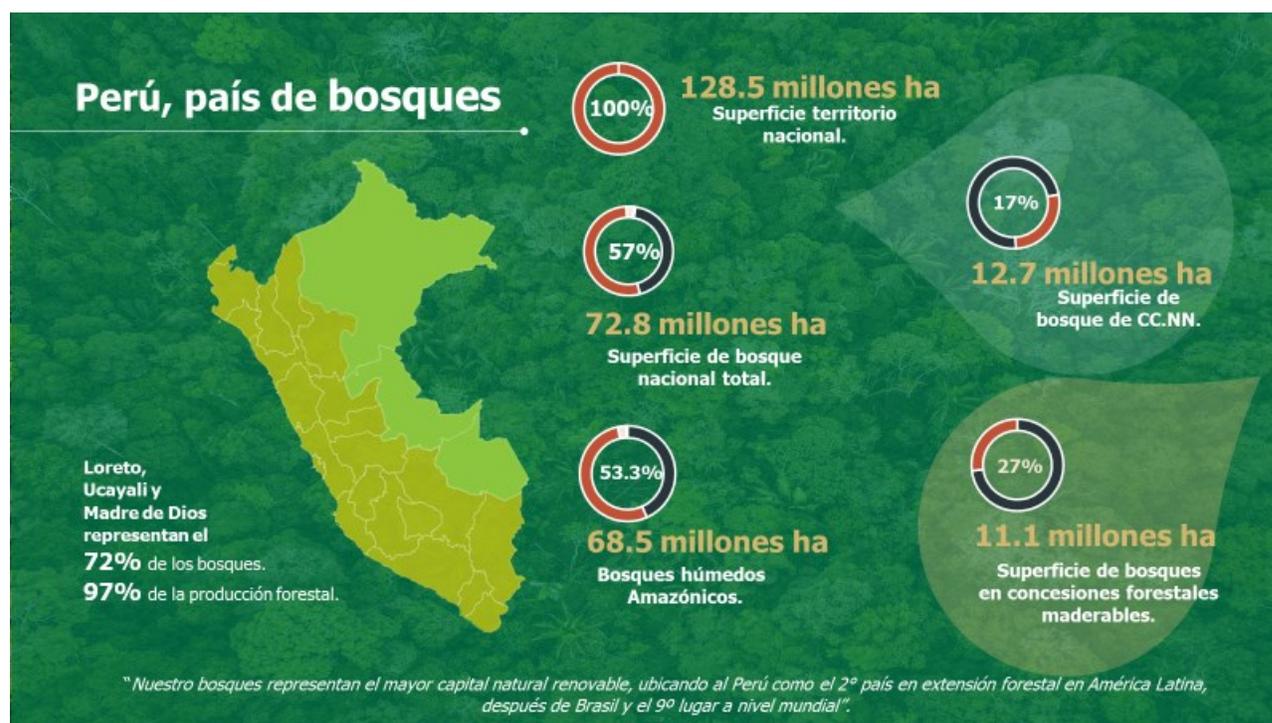
La presente Ley tiene por finalidad promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación; así como impulsar el desarrollo forestal, mejorar su competitividad, generar y acrecentar los recursos forestales y de fauna silvestre y su valor para la sociedad.

El objeto de la presente Ley es establecer el marco legal para regular, promover y supervisar la actividad forestal y de fauna silvestre para lograr su finalidad.

Como puede advertirse, ambos dispositivos rectores consagran la finalidad y objetivo relacionado a la promoción de la conservación por un lado y por otro el incremento del patrimonio forestal, lo cual conforme la estadística acopiada en el presente trabajo de investigación y en mérito a la información antes referida, acredita que no se están logrando los fines deseados.

Al respecto, para comprender el potencial forestal de nuestro país tomamos como referencia una lámina cuya autoría corresponde al especialista forestal Víctor Hugo Huamán Tarmeño, quien en un evento jurídico denominado como: Legislación Forestal

y de Fauna Silvestre: Regulación nacional y objetivos de desarrollo sostenibles llevado a cabo en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres nos ilustra al respecto:



Elaboración: Víctor Hugo Huamán Tarmeño

Estos 128.5 millones de hectáreas a nivel nacional nos permite comprender la cantidad de recursos forestales que se ubican en el territorio nacional, motivo por el cual el campo regulatorio en busca del equilibrio de integración entre lo social, económico y nacional incorporan también un escenario político de priorización y adopción de acciones, más aún cuando conforme a la estadística del Programa de Conservación de Bosques al 2016 la mayor causa de deforestación es la expansión agropecuaria con un 51.6%, seguido de la ganadería, cultivo de coca, minería ilegal y actividades de infraestructura.

En este escenario realista advertido, de acuerdo a la información de GEOBOSQUES proporcionada por Víctor Hugo Huamán Tarmeño en la ponencia antes mencionada identificamos las siguientes cifras:

Deforestación en los bosques del país



PERÚ - BOSQUE HÚMEDO AMAZÓNICO

BOSQUE - NO BOSQUE Y PÉRDIDA DE BOSQUES 2000 - 2021 POR CATEGORÍAS TERRITORIALES

CATEGORÍAS TERRITORIALES				PÉRDIDA DE BOSQUE (ha)	
				TOTAL 2001-2021	
		ha	%	ha	%
ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	Áreas Naturales Protegidas	16,635,697	21.24	77,787	2.80
	Áreas de Conservación Regional	2,794,052	3.57	15,417	0.56
	Áreas de Conservación Privada	29,160	0.04	346	0.01
COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS	Comunidades Campesinas Tituladas	1,126,642	1.44	31,442	1.13
	Comunidades Nativas Tituladas	14,271,933	18.23	509,452	18.36
RESERVAS TERRITORIALES A FAVOR DE INDÍGENAS AISLADOS EN CONTACTO INICIAL		1,718,455	2.19	2,114	0.08

[Geobosques \(minam.gob.pe\)](http://Geobosques.minam.gob.pe)

		ha	%	ha	%
BOSQUES DE PRODUCCIÓN PERMANENTE	1.1 Concesiones con fines maderables				
	Concesión maderable	7,044,496	9.00	243,760	8.79
	Concesión para reforestación	112,911	0.14	17,597	0.63
	1.2 Concesiones con fines no maderables				
	Concesión para otros productos del bosque - Castaña y Shiringa	744,826	0.95	19,705	0.71
	Concesión para conservación	1,411,701	1.80	35,496	1.28
		82,751	0.11	2,988	0.11
		3,950	0.01	602	0.02
BOSQUES DE PRODUCCIÓN PERMANENTE EN RESERVA (futuras concesiones o bosques locales)		9,038,174	11.54	395,960	14.27
PREDIOS RURALES		1,962,668	2.51	396,070	14.28
ZONA ESPECIAL	Humedales en la Amazonia	2,442,590	3.12	9,321	0.34
NO CATEGORIZADO		18,885,537	24.12	1,016,505	36.64
TOTAL		78,308,543	100.00	2,774,563	100

Fuente: Víctor Hugo Huamán Tarmeño citando información de GEOBOSQUES.

En ese escenario, puede advertirse de forma concreta que existe cerca del 24% de hectáreas a nivel nacional que no cuentan con una categorización en la actualidad, ello ha originado una pérdida de bosque de 1, 016.505 hectáreas lo que representa el 36% de pérdida de bosque a nivel nacional.

En ese sentido queda evidenciado que la zonificación forestal y el ordenamiento forestal en nuestro país que conforme a lo explicado justamente deviene en ser el contrapeso del aprovechamiento desmedido lo que incluye la actividad ilegal no ha generado el avance significativo que permita contar justamente con actores involucrados en la gestión del bosque lo cual origina un problema de acceso ya que conforme se ha determinado 24% no cuenta con una categorización, ello debe

evaluarse partiendo desde la mirada actual en pos de una mejora regulatoria, pero no solo ello sino que también debe fortalecerse los mecanismos relacionados con el control de las actividades forestales, lo cual origina considero un problema mayúsculo dada la diferencia entre bosques manejados y bosques intervenidos.

Teniendo en consideración que lo que se busca en la presente investigación es demostrar las mejoras que traería consigo a los problemas identificados en las actividades forestales y pesqueras, es de advertir que identificamos dos escenarios de suma complejidad que requieren la atención del Estado consume urgencia conforme lo antes advertido, es por tal motivo que a continuación se incide en dicho análisis específico que luego será recogido en un escenario de mejora regulatoria ex post.

i) La zonificación forestal y el ordenamiento forestal

Sobre este punto resulta necesario efectuar un análisis el cual se encuentra íntimamente vinculado a la administración pública, aspecto no muy estudiado ni comentado por la doctrina nacional, a pesar de la importancia que debe atribuirse a la disciplina de acuerdo a lo estimado por el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático en lo que respecta al porcentaje de territorio nacional cubierto por cobertura forestal o con potencial agrario forestal.

Siendo así el estado actual de las cosas, tenemos que mediante Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI, se aprobó la Política Nacional Forestal en cuyo Objetivo específico N.º 1 garantiza el marco institucional que asegure una gestión ecológicamente sostenible, económicamente competitiva, social y culturalmente inclusiva del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, en un marco de gobernanza, gobernabilidad, confianza y cooperación entre todos los actores, siendo que dicha acción se efectiviza de acuerdo al numeral a del Lineamiento 1 de la citada norma a través de la implementación del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre como Autoridad Nacional y ente rector del Sector Forestal y de Fauna Silvestre con el fin de desarrollar una institucionalidad que garantice una efectiva

gestión interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.

Es en tal sentido que a través de la Ley N° 29763, publicada en el Diario Oficial El Peruano el día viernes 22 de julio de 2011, se crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, como pliego presupuestal adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, siendo una de sus funciones la de planificar, supervisar, ejecutar, apoyar y controlar la política nacional forestal y de fauna silvestre.

Por tanto, es necesario analizar la naturaleza jurídica que trae consigo el establecimiento y modificación, en los casos que corresponda, del Bosque de Producción Permanente, con el fin de determinar si dicho establecimiento y posterior modificación constituye un acto administrativo o no teniendo en consideración la existencia del acto normativo propio de la Administración Pública.

Cuestión previa: La Zonificación Forestal:

El establecimiento del Bosque de Producción Permanente (BPP) debe efectuarse en la actualidad en bosques de las categorías I y II3. En ese sentido, como cuestión previa es necesario dar una mirada referencial al proceso de Zonificación Forestal.

³ Según el numeral a del artículo 27 de la Ley N° 29763, están constituidas por bosques de las siguientes categorías:

1. Bosques de categoría I. Son áreas de bosque natural primario o secundario cuyas condiciones bióticas y abióticas permiten el aprovechamiento sostenible de recursos forestales y de fauna silvestre, donde es posible la extracción de madera bajo sistemas intensivos o mecanizados, la extracción de productos no maderables y de fauna silvestre y el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas.

2. Bosques de categoría II. Son áreas de bosque natural primario o secundario cuyas condiciones bióticas y abióticas permiten el aprovechamiento sostenible de recursos forestales y de fauna silvestre, donde es posible la extracción de madera solo bajo sistemas de baja intensidad, la extracción de productos no maderables y de fauna silvestre y el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas.

Al respecto, el interés público de por medio en la presente disciplina es explicada de forma correcta por el profesor Carlos Andaluz de acuerdo a lo siguiente:

“Los bosques y los árboles constituyen activos de enorme importancia que ofrecen beneficios económicos, sociales y ambientales a las comunidades locales, a las economías nacionales y al ambiente. Entre sus múltiples provechos se debe resaltar la producción de madera y productos no leñosos, las funciones sociales, religiosas y culturales, el esparcimiento, así como la creación de empleo, la generación de ingresos, la producción de energía y de alimentos. Además, prestan servicios ambientales como la conservación de la biodiversidad, el reciclado de nutrientes, la protección del microclima, la protección de las tierras de cultivo, de infraestructura diversa y de las cuencas hidrográficas en general. Por otra parte, poseen valores de importancia mundial como el almacenamiento de carbono, el turismo y el uso futuro de recursos genéticos”.⁴ (Andaluz, 2016, p.p, 243-244).

En consecuencia, la Zonificación Forestal puede ser definida como el proceso previo al ordenamiento forestal, la cual tiene por objeto la delimitación de forma obligatoria, técnica y participativa de las tierras forestales.

Se entiende que es obligatoria toda vez que a través de la misma se determina las potencialidades y limitaciones para el uso directo e indirecto de ecosistemas forestales y de vegetación silvestre y se definen las alternativas de uso de los recursos forestales y de fauna silvestre. Es técnica toda vez que a fin de la implementación del proceso

de zonificación se constituye un Comité Técnico conformado por especialistas de diversas entidades de alcance nacional y regional y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios, los que son asistidos por un equipo Técnico, y participativa porque a través de dicho comité se promueven los mecanismos de participación ciudadana.

Teniendo en consideración que el mismo constituye un proceso técnico y participativo, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 168-2016-SERFOR-DE, de fecha 27 de julio de 2018, se aprueba la Guía Metodológica de Zonificación Forestal, la que tiene por objeto orientar el desarrollo de los procesos de Zonificación Forestal a nivel nacional, estableciendo el marco metodológico para la delimitación de las tierras forestales y asignación de las categorías, generando un proceso dinámico, flexible, concertado, bajo los principios aplicables a la gestión forestal, establecidos en la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Dicho proceso se realiza de forma continua y permanente a través de 06 etapas las cuales son: Preparación, formulación, aprobación, monitoreo, evaluación y actualización, lo que permite a través del mismo se categoricen las tierras forestales, de acuerdo a lo siguiente:

Zonas de producción permanente. - Aquellas que tiene mayor aptitud para uso forestal pudiendo ser:

a.1. Bosques categoría I

a.2 Bosque categoría II

A.3 Bosque categoría III

a.4 Bosque plantados

Zonas de protección y conservación ecológica. - Son ecosistemas frágiles que, por su baja resiliencia o capacidad de retorno a sus condiciones originales, resultan inestables ante eventos de naturaleza antropogénica.

Zonas de recuperación. Área que requieren de una estrategia especial para reponer ecosistemas forestales pudiendo ser:

- c.1 Zonas de recuperación de la cobertura forestal con fines de producción forestal maderera.
- c.2 Zonas de recuperación de la cobertura forestal con fines de restauración y conservación.
- d. Zona de tratamiento especial. Son áreas que, por su naturaleza biofísica, socioeconómica, cultural y geopolítica, requieren de una estrategia especial para su asignación de uso.
 - d.1 Reservas de tierras para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial.
 - d.2 Zona de producción agroforestal y silvopastoriles
 - d.3 Bosques residuales o remanentes
 - d.4 Asociaciones vegetales no boscosas.

Por lo cual, resulta necesario conocer los alcances del establecimiento del Bosque de Producción Permanente.

De las Unidades de Ordenamiento Forestal

Es posible definir a las unidades de ordenamiento forestal como instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos forestales.⁵

Tomando en consideración la definición antes señalada, debe partirse del análisis de la gestión del territorio. Al respecto tenemos lo siguiente:

¿Qué es el Ordenamiento Territorial?

Es un proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos,

⁵ El artículo 05 de la Ley N° 29763, señala que son recursos forestales, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, son los bosques naturales, las plantaciones forestales, las tierras cuya capacidad de uso mayor sea forestal y para protección, con o sin cobertura arbórea y los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, incluyendo su diversidad genética.

políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. (...) El Ordenamiento Territorial busca gestionar y minimizar los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos de desarrollo que se llevan a cabo en el territorio, con lo que se garantiza el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de vida.

¿Qué es la Gestión del Territorio?

Es el proceso de articulación de políticas nacionales, bajo un enfoque territorial, con la finalidad de garantizar el desarrollo integral de la persona humana, teniendo en cuenta aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales. En ese sentido, la gestión del territorio toma muy en cuenta el Ordenamiento Territorial, así como también otros aspectos relacionados al territorio bajo un marco de gobernanza, una visión de desarrollo y los mecanismos financieros que hacen estas entidades.

¿Es lo mismo Ordenamiento Territorial y gestión del territorio?

No. El Ordenamiento Territorial forma parte de la gestión territorial junto a otros procesos que tienen un componente territorial y su propio marco conceptual y normativo, como la demarcación territorial, el desarrollo urbano, el catastro predial y las concesiones, entre otros, en un marco de gobernabilidad y de visión de desarrollo. (Ministerio del Ambiente, 2009, p, 09.)

Por tanto, teniendo en consideración que la gestión territorial toma en cuenta el ordenamiento territorial junto a otros procesos, consideramos que el ordenamiento forestal es un sub proceso de gestión de territorio cuya finalidad es el acceso ordenado a los recursos forestales, proceso que se enmarca en lo señalado en el numeral b del Lineamiento 2 de la Política Nacional Forestal aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI.

De esa misma forma, el profesor Andaluz (2016) define al ordenamiento forestal como los instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos forestales, que establece el Serfor en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, teniendo en cuenta las políticas de ordenamiento territorial y la zonificación regional y local.” (p. 256).

En lo que respecta a esta respuesta del Estado, la misma no siempre estuvo relacionada al cumplimiento de Políticas Nacionales. Por citar un ejemplo, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley N° 21147 publicada en el Diario Oficial El Peruano el jueves 15 de mayo de 1975, clasificaba a los bosques por su origen en cultivados y naturales, estos últimos podían ser declarados en Bosques Nacionales, Bosques de Libre Disponibilidad, Bosques de Protección y Unidades de Conservación.

No es sino a través de la Constitución Política de 1993 en la que se establece en el artículo 66 que los recursos naturales, renovables y no renovables constituyen patrimonio de la nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento y fijándose las condiciones para su uso a través de Ley Orgánica.

Mediante Ley N° 26821 – Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales se tiene como objetivo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado marco para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona.

Es en tal sentido, que a través del artículo 8 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley N° 27308, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de julio de 2000, se establecen disposiciones de ordenamiento de la superficie forestal del país a través de Bosques de producción, Bosques para el aprovechamiento futuro, Bosques en

tierras de protección, Áreas naturales protegidas, Bosques en comunidades nativas y campesinas, Bosques locales.

En lo que respecta al Bosque de producción, al amparo de la citada norma derogada eran superficies boscosas que por sus características bióticas y abióticas son aptas para la producción permanente y sostenible de madera y otros servicios forestales, siendo uno de ellos los Bosques de producción permanente, áreas con bosques naturales primarios que mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura se ponía a disposición de los particulares para el aprovechamiento preferentemente de la madera y de otros recursos forestales y de fauna silvestre, en aquel entonces a propuesta del INRENA.

Por tanto, nos encontrábamos ante una categoría de ordenamiento de las superficies forestal que se puso a disposición de particulares para el aprovechamiento preferente de recursos forestales maderables.

Con fecha 22 de julio de 2011 se publica en el Diario Oficial El Peruano la Ley Forestal y de Fauna Silvestre Ley N° 29763, con la que se deroga la Ley N° 27308. No obstante, la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29763 señala que la misma entraría en vigencia al día siguiente de la publicación de su reglamento en el diario oficial El Peruano, lo cual sucedió recién el día 01 de octubre de 2015.

Cabe indicar que en la Novena Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI se señala que los BPP establecidos en el marco de la Ley N° 27308 continúan vigentes conforma las normas de creación. AL respecto, a la fecha se han creado los siguientes BPP a través de las resoluciones que se mencionan a continuación:

Tabla 1

Bosques de producción permanente a nivel nacional

BPP	Norma de creación	Fecha
Loreto	RM 1349-2001-AG	27.12.2001
Madre de Dios	RM 1351-2001-AG	28.12.2001
Ucayali	RM 026-2002-AG	07.01.2002
Ayacucho	RM 0549-2002-AG	05.06.2002
San Martín	RM 0549-2002-AG	05.06.2002
Cusco	RM 0549-2002-AG	05.06.2002
Puno	RM 0549-2002-AG	05.06.2002
Huánuco	RM 0549-2002-AG	05.06.2002

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en consideración el nuevo marco normativo en el que se precisa que el Bosque de Producción Permanente es una unidad de ordenamiento forestal que constituye un instrumento de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos forestales, es necesario precisar que desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29763 no se ha establecido ningún Bosque de Producción Permanente, subsistiendo los BPP creados de acuerdo al cuadro antes mencionado.

Para entender un poco más el enfoque adoptado por la Administración Pública al momento de establecer los BPP a nivel nacional, tomamos por ejemplo la Resolución Ministerial N° 026-2002-AG, publicada en el Diario Oficial El Peruano el miércoles 09 de enero de 2002, mediante la cual se crea el Bosque de Producción, acto seguido se estableció la superficie del BPP y las áreas que se encuentran excluidas del mismo.

En suma, consideramos que, a través de dicha, la Administración Pública determina las áreas en las que puede efectuarse el aprovechamiento forestal maderable de forma intensiva para que, a través de la emisión de modalidades de acceso al bosque, los administrados que requieran realizar dicha actividad, la efectúen previo otorgamiento de la correspondiente concesión, permiso o autorización.

Por otra parte, en lo que respecta a la modificación del área inicialmente establecida del BPP, debemos señalar que en la práctica si es posible su modificación la cual se conoce técnicamente como redimensionamiento. Por citar un ejemplo, el artículo 02

de la Resolución Ministerial N° 547-2014-MINAGRI, el cual se encuentra vigente en merito a lo señalado en la Novena Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal establece lo siguiente:

Artículo 2.- En caso la actualización realizada por el Gobierno Regional a la base cartográfica de las comunidades nativas, confirme la superposición con áreas de los BPP, dicha instancia regional competente solicitara el respectivo redimensionamiento del BPP, al término de la distancia, presentando copia fedateada del expediente que sustento el procedimiento administrativo.

Por tanto, nos encontramos ante dos momentos:

- Los BPP establecidos antes de la entrada en vigencia de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – ley N° 29763 los que son áreas con bosques naturales primarios que mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura se ponen a disposición de los particulares para el aprovechamiento preferentemente de la madera y de otros recursos forestales y de fauna silvestre a propuesta del INRENA (esta última fue absorbida por el MINAGRI);
- Los BPP creados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley N° 29763 que son unidades de ordenamiento forestal que constituyen instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos forestales, previa Zonificación Forestal.

En ese sentido, conforme puede evidenciarse se considerar que la base del mismo se encuentra en la construcción y diseño de la zonificación forestal y el ordenamiento forestal, los que deben construirse teniendo en consideración además las políticas reguladoras ya que de lo contrario la gesta se verá mermada producto de aspectos burocráticos carentes de razonabilidad o pero aun de tecnicismo difíciles o imposibles

de cumplir, incidiendo como ya lo hemos manifestado en los niveles de deforestación en áreas que en la realidad no están bajo el control, custodia y cuidado de nadie, siendo cuna de cultivo de actividades ilícitas.

ii) El modelo de control y vigilancia de los recursos forestales.

Respecto a este último punto la legislación forestal, en el marco del aprovechamiento sostenible, incide en el desarrollo del denominado manejo forestal que importa las actividades de caracterización, evaluación, investigación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, enriquecimiento, protección y control del bosque y otros ecosistemas de vegetación silvestre, conducentes a asegurar la producción sostenible de bienes, la provisión sostenible de servicios y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente enfocado en la gestión por ecosistemas.

En la actualidad existen 4 tipos de planes de manejo forestal los cuales son: el Plan General de Manejo Forestal, el Plan de Manejo Forestal Intermedio, el Plan Operativo y la declaración de Manejo.

Partiendo de este punto, tanto en los aspectos forestales y de fauna silvestre se hace el distinguo entre títulos habilitantes y actos administrativos que no constituyen títulos habilitantes, cuya diferencia básicamente está relacionada la condición de contar o no con un plan de manejo forestal.

Cabe indicar que la legislación forestal persigue un objetivo bastante ambicioso, que conforme la información anterior que ha sido contrastada, no se está cumpliendo, la cual es la promoción de la conservación, la protección e incremento y uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional.

En ese sentido nos encontramos ante un grave riesgo reflejado en el tratamiento diferencia que existe entre la supervisión de bosques manejados frente a la falta de

predictibilidad respecto al control de los actos administrativos que no constituyen títulos habilitantes.

Conforme se ha mencionado, OSINFOR solo ostenta competencia supervisora respecto de bosques manejados, es decir los que cuentan con una habilitación demanial otorgada por el Estado; sin embargo de acuerdo a la estadística alcanzada el problema no se encuentra en dichos espacios si no en aquellos que carecen de una categorización que asigne valor al bosque, es decir en aquellos espacios sin una categorización de ordenamiento previo o incluso en lugares donde se desarrollan actividades como el desbosque o cambio de uso. En la actual legislación en el artículo 147 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N.º 29763 se establece que las acciones de control y vigilancia están a cargo de los Gobiernos Regionales y el SERDOR deberá dictar el marco regulatorio pudiendo contar con el apoyo de diversas entidades relacionadas al control y vigilancia forestal. En ese escenario consideramos se requiere un mecanismo de mejora regulatoria toda vez que en la práctica los Gobiernos Regionales en el marco de su autonomía pueden desarrollar sus actividades en base a sus presupuestos institucionales, lo que origina el escenario de aspectos limitados. En ese escenario dado que no se evidencia un mecanismo regulatorio que establezca como se lleva en la practica el control y vigilancia a nivel nacional, es que se propone que sea el SERFOR en coordinación con los Gobiernos Regionales y ATFFS a nivel nacional quienes se encarguen de estos aspectos, para tal fin resulta propicio adoptar un mecanismo de participación público – privado tal como sucede en materia pesquera con el fin de contar con actores privados que ejerzan actividades públicas previamente seleccionados vía concursos públicos, toda vez que si bien hoy encontramos un competencia delegada, debemos advertir que el fin de dar atención a dicha finalidad el propio numeral k) del artículo 14 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley 29763 establece que es competencia del serfor disponer medidas de control y fiscalización directamente o a través de terceros, quizá la pregunta a efectuarse es que cambiaría si SERFOR desarrolla esta actividad y no el Gobierno Regional respectivo, la respuesta se entrelaza a través de la estadística de perdida de cobertura forestal a nivel nacional; si bien una causa esta referida a las

áreas sin categorización, la segunda tiende a ser producto de las falencias logísticas, operativas y presupuestales sobre todo de los Gobiernos Regionales, motivo por el cual en el marco de sus competencias, el SERFOR está llamado a implementar un mecanismo que permita coadyuvar con la sostenibilidad del patrimonio forestal.

Este escenario propuesto no es ajeno a la lógica de la regulación, más por el contrario se enmarca en el llamado riesgo regulatorio. En ese escenario el profesor José Esteve Pardo manifiesta lo siguiente:

El ejercicio por particulares de funciones públicas, de funciones regulatorias en este caso, requiere de una especial atribución o cobertura que se alcanza a través de dos vías fundamentalmente, una es la publicación subjetiva y otra la habilitación. Se da la primera cuando la ley dota a un sujeto privado de estatuto propio de un ente público; la segunda cuando la ley habilita a un sujeto privado para el ejercicio, preciso y tasado, de ciertas funciones públicas. Ambas formulas tienen sus expresiones en el derecho regulatorio (Pardo, 2021.p. 116).

En ese escenario, como puede apreciarse la problemática radica justamente en un porcentaje alto de falta de categorización donde se desarrollan actividades contrarias a los objetivos de sostenibilidad y por otro lado a los niveles altos de deforestación del patrimonio forestal en espacio de bosques no manejados. Es por tal sentido que la mejora regulatoria ex post que se propone en materia pesquera que incide en los aspectos sociales, jurídicos y políticos son:

- Establecimiento de mecanismo de mejora del proceso de zonificación y ordenamiento forestal con el fin de asignar valor al bosque dentro del marco de uso racional del patrimonio forestal.
- Creación de un programa de control y vigilancia forestal con el fin de monitorear el patrimonio forestal y reducir los niveles de deforestación a nivel nacional.

2.2.4. El tratamiento jurídico y problemas de diseño relativos a los recursos pesqueros

La pesca en el Perú representa una de las actividades más importantes desde el punto de vista social, económico e incluso cultural dado los mecanismos ancestrales que permiten remontarnos hasta la historia del poblador antiguo con relación al recurso pesquero.

Al respecto, se señala lo siguiente:

La tradición pesquera peruana se origina hace más de 15000 años en el Pacífico Sur y ha estado presente cuando surgieron y se expandieron sociedades complejas en la costa como los Tumpis y Tallanes en el norte y los Chiribayas en Moquegua y Tacna. (...) Muchas de las técnicas de pesca ancestrales aún subsistente hoy en día la pesca de tiburones. Así, el caballito de totora se originó alrededor de 1500 A.C para presumiblemente capturar tiburones y otros recursos. Si bien no tenían la misma forma que los caballitos actuales, posiblemente se parecían a las balsas que se ven hoy en el lago Titicaca”⁶ (Oceana, 2020, p.1).

Partiendo de los aspectos ancestrales de la pesca en el Perú, encontramos un primer gran problema referido a la pesca ilegal, sobre este punto se ha publicado lo siguiente:

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada es un fenómeno mundial que está devastando la vida silvestre marina a un ritmo alarmante. Cada año, la pesca INDNR elimina los océanos entre 11 y 26 millones de toneladas de pescado, lo que genera pérdidas de ingresos

⁶ Información obtenida de OCEANA del 14 de diciembre de 2020 a través del siguiente link:
<https://peru.oceana.org/blog/una-inmersion-en-nuestra-historia-el-rol-transformador-del-mar-en-el-peru/>

globales de entre 10 y 235 mil millones de dólares estadounidenses. Después del tráfico de drogas y el comercio ilegal de madera, es una de las actividades criminales transnacionales más lucrativas del mundo. Este lado más oscuro de la industria pesquera está asociado con el trabajo forzado, la esclavitud, la contaminación, el lavado de dinero, la evasión de impuestos y enormes cantidades de corrupción. De hecho, la pesca INDNR depende de estos delitos conexos para funcionar y para evitar la detección y el procesamiento (Ipenza, 2018, p.69).

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada constituye uno de los problemas más alarmantes en el ámbito pesquero; sin embargo, lamentablemente no es el único. En ese escenario, a través del Decreto Supremo N.º 040-2017-RE el Perú ha ratificado el denominado Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto Destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, por lo cual conviene el estudio del citado acuerdo para comprender de mejor manera sus alcances.

En principio, la génesis de este tratado lo encontramos en la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en su 36 periodo de sesiones adoptado el 22 de noviembre de 2009 y suscrito por el Perú el 3 de marzo de 2010 y aprobado el año 2017.

El objetivo de ese tratado es la prevención y eliminación de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada mediante la adopción de medidas eficaces del Estado ribereño, denominado para efectos de dicho tratado como el estado rector del puerto. Léase en este punto que el objeto del mismo busca la dación de medidas eficaces para prevenir dicho accionar ilegal, por lo cual y acorde al concepto de eficacia desarrollado, la regulación económica cobra importancia en el diseño de las citadas medidas las que deben ser estratégicas con una mirada a mediano y largo plazo.

El Perú conforme a lo antes mencionado a través del Decreto Supremo N.º 016-2016-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N.º 016-2020-PRODUCE ha establecido medidas para autorizar operaciones en puertos y astilleros peruanos de embarcaciones de bandera extranjera que realizan actividades pesqueras de recursos hidrobiológicos altamente migratorios, transzonales o transfronterizos del mar.

Por otra parte, como ya se mencionó, no solo existen problemas de pesca ilegal, no declarada o no reglamentada, si bien lo positivo es que los estados, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar han adoptado medidas importantes en salvaguarda de la sostenibilidad de los recursos, por citar un ejemplo nuestro país del mismo modo si bien no ha ratificado dicha convención si ha hecho lo propio con la Convención para la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros de Alta Mar del Océano Pacífico Sur a través del Decreto Supremo N.º 071-2015-RE; no obstante, las acciones internas para la lucha contra la ilegalidad, informalidad y la formalización de los actores de la actividad pesquera aún es endeble.

Si bien los aspectos antes referidos son el punto álgido de problemas relacionados con las actividades extractivas en los océanos, tenemos que del mismo modo como sucede en las actividades forestales en el derecho pesquero el legislador ha optado por un tratamiento demanial de los recursos pesqueros. Para tal fin el profesor Gonzalo A. Barrio García efectúa el siguiente análisis:

Tradicionalmente la calificación demanial se ha conformado como un soporte jurídico de potestades que aporta un título apropiado de intervención administrativa en ciertos sectores al producirse, por medio de la declaración de dominio público, una extensión de la potestad demanial a las propias actividades que precisan materialmente de su utilización.

El resultado final al que se llega es que la intervención fundada en ese título no se limita únicamente a lo propiamente demanial, sino que afecta a la forma misma de ejercicio de la actividad que en el dominio público se realiza. Ha sido

sin duda la instrumentalidad de esta categoría conceptual la que ha motivado su presencia en las distintas regulaciones cuyo fin sea reglamentar genéricamente la pesca. (García, 1998. P.24)

Como puede evidenciarse, el diseño regulatorio pesquero parte por el otorgamiento de derechos administrativos a particulares para el desarrollo de las actividades referidas a la extracción y ulterior procesamiento para la comercialización de los recursos forestales; para tal fin en el Perú se ha establecido un mecanismo de modelo regulatorio contenido en el ordenamiento pesquero.

La legislación pesquera cuenta con un objetivo particularmente interesante, al igual que en materia forestal y es el que se encuentra consagrado en el artículo 1 de la Ley General de Pesca aprobada mediante Decreto Ley N.º 25977 el cual consiste en normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos y asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos. En consecuencia, la legislación pesquera cuenta con un enfoque netamente social y económico, por lo cual toda intervención efectuada por la administración pública debe respetar dicha esencia.

El aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros se efectúa a través del grado de explotación del mismo lo cual no es sino el impacto que tiene la mano del hombre en la actividad extractiva de los recursos pesqueros, para tal fin existen indicadores necesarios para la toma de decisiones tales los controles biológicos de las especies y las limitaciones para la extracción de juveniles a través de la medición de la talla mínima del recurso y el establecimiento de límites y prohibiciones para salvaguardar la sostenibilidad de la especie.

En ese contexto y de acuerdo a la legislación pesquera, los recursos pesqueros por su grado de explotación se clasifican de la siguiente manera:

- Recursos inexplorados como aquel en el cual no se ejerce explotación masiva y por consiguiente se requiere promover su uso.
- Recursos subexplotados como aquellos que aún permiten márgenes excedentarios que habiliten la extracción del recurso, pero con cierta cautela teniendo en consideración el escenario planteado.
- Recursos plenamente explotados son aquellos cuyo nivel de explotación ha alcanzado el máximo rendimiento sostenible y por consiguiente se pone en peligro la especie por lo que debe reducirse la explotación del mismo o adoptar mecanismos de sostenibilidad temporal.
- Recursos declarados en recuperación son aquellos afectados por el impacto de condiciones adversas que ponen en riesgo su sostenibilidad.

Sin embargo advertimos ciertas falencias en el modelo de ordenamiento adoptado en el marco normativo del Ministerio de la Producción, si bien el citado ministerio cuenta con una robusta legislación pesquera, con un Programa de Control y Vigilancia, mecanismos técnicos de procedimientos de monitoreo y control, uso de tecnología satelital e incluso la posibilidad del dictado de medidas de ordenamiento forestal tales como las suspensiones o también llamadas vedas, así como un mecanismo de formalización próximo a culminar, advertimos que estos esfuerzos no son del todo suficientes si es que el marco regulatorio, específicamente los relacionados a reglamentos de ordenamiento pesquero que terminan siendo conforme nuestro punto de partida los pesos y contrapesos de las actividades sostenibles, cuentan con incongruencias, vacíos o terminan siendo mecanismos normativos repetitivos como advertimos en el caso de la legislación pesquera.

Modelo de ordenamiento simple y repetitivo.

El siguiente aspecto anotado es el que tiene que ver con el ordenamiento pesquero. Sobre este punto llama sumamente la atención lo establecido en la Ley General de Pesca ya que esta contiene algunos artículos de interés sobre dicho acápite.

El artículo 09 de la citada Ley señala que corresponde al Ministerio de la Producción, en base a evidencias y factores socioeconómicos, la determinación de los sistemas de ordenamiento, cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos. Con lo cual tenemos que el artículo 10 de la norma define al ordenamiento pesquero como el conjunto de normas y acciones que permiten la administración ordenada de una pesquería, lo cual es de interés general de toda la población al ser los recursos patrimonio de la nación.

En ese orden de ideas, corresponde resaltar la importancia del ordenamiento pesquero en el diseño del modelo de explotación racional y aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros, al respecto, ello es posible a través de hechos administrativos y disposiciones normativas tales como los reglamentos de ordenamiento pesquero; sin embargo, ninguno de estos incorpora aspectos de índole regulatorio a pesar de lo establecido en el artículo 5 del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado mediante Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, el cual se cita a continuación:

Artículo 5. Reglamentos

El ordenamiento pesquero se aprueba mediante reglamentos que tienen por finalidad establecer los principios, las normas y medidas regulatorias aplicables a los recursos hidrobiológicos que deban ser administrados como unidades diferenciadas.

En la actualidad, sobre el particular, se encuentran en vigor los siguientes reglamentos de ordenamiento pesquero:

Tabla 2

Reglamentos de ordenamiento pesquero

Decreto Legislativo N.º 1084	Ley sobre límites máximo de captura por embarcación anchoveta CHI y su reglamento
Decreto Supremo N.º 005-2017-PRODUCE	Reglamento de ordenamiento pesquero del recurso anchoveta para consumo humano directo.
Decreto Supremo N.º 011-2007-PRODUCE	Reglamento de Ordenamiento Pesquero de Jurel y Caballa
Decreto Supremo N.º 0323-2003-PRODUCE	Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Atún
Decreto Supremo N.º 014-2011-PRODUCE	Reglamento del Ordenamiento Pesquero del Calamar Gigante o Pota
Decreto Supremo N.º 013-2011-PRODUCE	Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anguila
Decreto Supremo N.º 016-2003-PRODUCE	Reglamento del Ordenamiento Pesquero del recurso merluza
Decreto Supremo N.º 020-2011-PRODUCE	Reglamento de Ordenamiento Pesquero de actividades extractivas artesanales de menor escala del ámbito adyacente tumbes
Decreto Supremo N.º 019-2009-PRODUCE	Reglamento de Ordenamiento Pesquero de Macroalgas Marinas
Decreto Supremo N.º 023-2008-PRODUCE	Reglamento de Ordenamiento Pesquero y Acuícola para la cuenca del Lago Titicaca
Decreto Supremo N.º 015-2009-PRODUCE	Reglamento de Ordenamiento Pesquero de la Amazonia Peruana
Decreto Supremo N.º 017-2021-PRODUCE	Reglamento de ordenamiento pesquero del Perico
Resolución Ministerial N.º 236-2001-PE	Reglamento de Ordenamiento de la Pesquería de Bacalao de Profundidad
Decreto Supremo N.º 018-2021-PRODUCE	Reglamento de Ordenamiento Pesquero de los Recursos Invertebrados Marinos Bentónicos

Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, si bien no hemos advertido la existencia de principios propios en el citado reglamento, lo cual no es objeto además del presente trabajo, no obstante, el enfoque justamente recae en determinar cuáles han sido las medidas regulatorias empleadas por la autoridad administrativa, partiendo desde el análisis de impacto regulatorio, que si bien al momento de la elaboración y aprobación del reglamento no era de cumplimiento obligatorio, es necesario tener presente que conforme la norma que lo contiene en el numeral 15 del artículo N.º 28 del Decreto Supremo N.º 063-

2021-PCM, no excluye a los reglamento de ordenamiento pesquero si no a las disposiciones de vedas, inicio o cierre temporadas, regímenes de carácter temporal, suspensiones u otras afines de naturaleza transitoria. Por lo cual, el análisis de impacto es un aspecto vital en la toma de decisiones que deberá ser empleado al momento de desarrollar este tipo de disposiciones normativas.

Por consiguiente, una primera mirada a considerar se encuentra en el diseño de reglamentos de ordenamiento a través de la aplicación de políticas regulatorias lo cual es sumamente necesario con el fin de dotar de seguridad jurídica a la actividad, pero también de los componentes que permitan la medición de los objetivos propuestos.

En ese escenario la extracción de los recursos pesqueros se clasifica en comercial y no comercial.

La extracción con fines comerciales puede ser artesanal, menor escala y de mayor escala en virtud al tipo de embarcación o cajón isotérmico que se emplee según si se realiza en zona continental o marítima, es por ello que en ese punto guarda relación la preocupación por el desarrollo de la pesca artesanal y no solo su desarrollo normativo si no su impacto en la realidad. Por otra parte, la extracción no comercial se clasifica en la investigación científica, deportiva y de subsistencia, motivo por lo cual deviene en oportuno analizar la extracción con fines comerciales por ser la más compleja en cuanto a su masivo empleo y redito económico.

En ese sentido, se plantea si es que los procedimientos de formalización de los pescadores artesanales han permitido solucionar los problemas referidos a la pesca ilegal o a la comisión de ciertas infracciones; o, si por el contrario se ha complejizado aún más el problema al emplear mecanismos erróneos y faltos de cooperación entre los integrantes del espacio regulatorio.

Si bien el Análisis de Calidad Regulatoria ha incidido de forma notable en la mejora de los procedimientos administrativos, advertimos dos problemas macro de congruencia

y predictibilidad que serán tratados en la parte práctica del presente trabajo y que son los siguiente:

- **Disposiciones administrativas que se contraponen producto de la modificación en el marco del análisis de calidad regulatoria.**

El año 2020 se modificó el reglamento de la Ley General de Pesca a través del Decreto Supremo N.º 004-2020-PRODUCE – Decreto Supremo que adecua la Normativa referida a las actividades de extracción y procesamiento pesquero, en el marco del análisis de calidad regulatoria, incorporándose en el artículo 21 la llamada investigación pesquera especializada la cual puede ser efectuada por cualquier persona previa autorización en los casos que se utilicen embarcaciones, se extraigan recursos hidrobiológicos; sin embargo no se ha incorporado dicho concepto en numeral 1 del inciso b del artículo 30, en la que solo se considera como investigación científica a la pesca exploratoria o de prospección y la pesca experimental, las que son desarrolladas y lideradas por IMARPE y no por cualquier persona. En ese sentido se advierte la incongruencia que induce a error a los operadores de la actividad.

- **Falta de predictibilidad en los procedimientos administrativos referidos a la pesca artesanal.**

La predictibilidad administrativa está relacionada a brindar a los administrados en los procedimientos administrativos información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, con el fin de que en todo momento el administrado tenga conocimiento acerca de los requisitos, documentación y en general todo lo que versa la tramitología.

Sobre el particular a lo largo de la investigación no se ha identificado, conforme establece el artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS como

el pescador artesanal obtiene el carné de pescador conforme lo establece el numeral 1 del inciso a del artículo 58 del citado reglamento, por citar un primer ejemplo.

Por otra parte, otro aspecto que ha merecido un estudio más especializado ha sido lo referido a la problemática generada por la falta de coordinación entre autoridades administrativa; por citar otro ejemplo, se evidencia un problema en lo que respecta a la extracción de los recursos bentónicos o pulmón o apnea ya que por una parte el Decreto Supremo N.º 018-2021-PRODUCE – Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Ordenamiento Pesquero de los Recursos Invertebrados Marinos Bentónicos, reconoce la posibilidad de extraer los recursos marinos bentónicos a través del buceo a pulmón o apnea por parte del pescador artesanal, no obstante, el Decreto Supremo N.º 015-2014-DE no ha establecido el mecanismo de los pescadores artesanales para desarrollar esta actividad. Si bien como es obvio la norma del ministerio de defensa es anterior a la de PRODUCE, lo preocupante es la falta de coordinación entre los actores que conforman la institucionalidad pesquera y que afecta a la predictibilidad, lo cual no hubiera sucedido si se hubiese aplicado políticas regulatorias que permitan la coordinación ex ante para el cumplimiento cabal de las normas del sector.

Estos aspectos necesariamente requieren de una mejora regulatoria ya que de lo contrario dará lugar al desarrollo de actividades al margen de la ley al existir contradicción y hasta incluso da lugar a la inacción de los recursos pesqueros, lo cual ha originado que conforme al escenario previsto no se cuente con acciones adoptadas en el marco de planes de manejo aprobados en lo que respecta al aprovechamiento de los recursos invertebrados marinos bentónicos, que involucran aprovechamiento de recursos muy demandados por los pescadores artesanales y que pueden dar lugar a una huida de la formalidad del derecho.

En ese sentido la mejora regulatoria que se prevé se encuentra referida al contenido de los reglamentos de ordenamiento pesquero y a la necesidad de sinergias de

coordinación entre entes públicos dadas las rectorías que inciden en los cuerpos marítimos en el Perú entre diferentes autoridades administrativas.

2.2.5. La Aplicación de Políticas Regulatorias en el Perú.

Llegado a este punto es necesario definir que debe entenderse por enfoque de regulación. Sobre el particular existe un interesante trabajo de investigación que es digno de citar a continuación el cual diferencia la teoría normativa de la regulación de la teoría económica de la regulación y a continuación resaltamos los datos más característicos de este:

La denominada teoría normativa incluye aquellas posiciones que señalaban que la regulación tiene por objetivo resolver los problemas derivados de la existencia de las fallas de mercado, es decir monopolios naturales, externalidades, información asimétrica, etcétera. El postulado básico de estas posiciones era que, una vez creados y en funcionamiento, los organismos reguladores tenían como principal finalidad buscar la eliminación o reducción de las ineficiencias producidas por las fallas de mercado. Esta fue la teoría que primó hasta los primeros años de la década del 60. En ese tiempo nada parecía más claro que los efectos benignos que tenía la regulación.

(...) El primer y más relevante aporte conceptual para la Teoría Económica de la Regulación proviene de George Stigler. El premio nobel reconoció que los estudios empíricos realizados indicaban que la regulación terminaba beneficiando a las empresas, pero planteo con visión innovadora que tales hechos debían evaluarse desde una perspectiva económica de oferta y demanda. Según Stigler los actores políticos – organismos reguladores y otras autoridades – son agentes maximizadores de sus propios intereses, entre los que se incluye mantener y asegurar su propio poder. En tal sentido, los reguladores actúan de forma similar que los políticos – que hacen ofertas electorales

– y “ofrecen” a los grupos de interés decisiones tales como fijar el nivel de los precios, reducir o ampliar el número de formas que pueden actuar en el mercado, redefinir las actividades que los agentes están autorizados a realizar, entre otras. De esta manera, el regulador define su función de utilidad, según sus intereses, sobre la base de dos criterios de elección: votos y recursos.

Según se advierte, la idea básica de la Teoría Económica de la Regulación es que el regulador se guía por sus propios intereses y siguiéndolos termina beneficiando a la industria. De ello surge la idea de la proclividad del regulador a ser “capturado” por la industria, dejando de lado el objetivo de limitar los excesos que pueden cometer las empresas y desamparando a los demás grupos de interés. Por ello los seguidores de esta teoría plantean que el mejor remedio son aquellas medidas destinadas a aislar al regulador para que realice sus labores sin la tentación de caer en la captura (Quintana, 2006, pp. 94-95).

En ese contexto planteado por el profesor Quintana, quien en este artículo referido a sectores como el de electricidad, incorpora el análisis de lo que se conoce como el espacio regulatorio que complejiza la aparición de escenarios de captura del regulador encontramos los postulados de Stigler los cuales llaman sumamente la atención en el enfoque de teoría de la regulación, en la que identifica que el comportamiento de los agentes reguladores en principio busca fomentar el bienestar en sus sectores y para ello, de acuerdo a lo citado por Stigler se hace referencia a medidas de aislamiento del regulador.

Lo antes narrado es sumamente ilustrativo para el enfoque que se brinda en el presente trabajo, ya que de por sí está en juego no solo intereses privados si no también el destino de la sostenibilidad de los recursos naturales, lo cual responde al interés general.

En un mundo donde impera la globalización, las nuevas tecnologías y sobre todo la interconexión y el poderío de actores privados no gubernamentales, el mantener aislado al agente regulador significaría darle la espalda a la realidad, más bien este agente debe comprometerse en que su intervención responda a un análisis técnico objetivo que permita cuantificar y cualificar sus intervenciones, para ello es sumamente útil la aplicación de políticas regulatorias. Lo segundo está referido a cautelar el interés general, para tal fin del mismo modo es ilustrativa la siguiente cita:

El interés general, que ha dejado de ser monopolio natural del Estado, tampoco puede ser objeto de apropiación por parte de grupos económicos, nacionales o internacionales. La idea de la fragmentación, de pluralismo, es en un Estado social y democrático de derecho que se precie, uno de sus rasgos esenciales, una de sus características más importantes. Por ello, se debe tomar conciencia de los peligros que encierra la llamada soberanía económica o financiera, una nueva soberanía que ha desplazado realmente al ciudadano de su condición de dueño y señor del poder público. Efectivamente cuando la economía domina al Derecho, cuando el Derecho Público discurre varios cuerpos detrás de la económica, cuando el Derecho, expresión de la justicia, es desterrado de las decisiones económicas y financieras, entonces los principales poderes económicos y financieros se enseñorean del interés general y las notas de racionalidad, pluralismo y justicia desaparecen al servicio del enriquecimiento sin cuento de los principales dirigentes y propietarios de estas corporaciones (Rodríguez Arana, 2012, pp. 11-12).

El profesor Rodríguez Arana advierte la importancia del interés general, la sinergia y posicionamiento que el derecho importa a la ciencia económica y financiera y el riesgo del debilitamiento del estado de derecho, el cual he advertido al ejemplificar las problemáticas que rodean a las actividades forestales y pesqueras. En tal sentido, es necesario dotar de objetividad, tecnicismo y motivación a la toma de decisiones, para

ello la aplicación de la regulación a través de políticas regulatorias viene a significar una gran oportunidad de mejora para dichas actividades que involucran recursos naturales.

Si bien ha habido avances significativos: no obstante, se identifica que en la práctica aún estos no se han aplicado o sin la rigurosidad que involucra su correcta aplicación, para ello un fenómeno que aparece como un primer problema está referido con las capacidades y el conocimiento de los que implementan las medidas en los sectores estudiados, el cual debe ser conocedor de ciencias económicas, regulación económica, derecho del mercado, simplificación administrativa y tener muy sólidas las bases del derecho administrativo, lo cual pareciera una quimera, no obstante, si se trata de salvaguardar los interés generales de la nación.

En ese contexto considero debe empezarse con una urgente reestructuración de la administración pública, lo cual es una limitante producto de leyes como la Ley N.º 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público que ha incorporado a los trabajadores CAS con carácter indefinida a la administración pública, sin tan siquiera haber permitido meditar si estos servidores se encuentran aptos o no para hacer frente a los nuevos retos que demanda niveles de eficiencia y eficacia en la administración pública, lo cual origina una barrera para la consecución de dichos fines; no obstante, mirando el lado positivo, es necesario propiciar el destino recursos que permita la capacitación de estos servidores acorde al perfil de nueva gerencia pública y sobre todo a las exigencias que debe tener un servidor que se debe a una sociedad que pone a su disposición de unos de sus más valiosos recursos: los recursos naturales.

Habiendo dicho ello, es importante resaltar que debe entenderse por economía, para tal fin tenemos lo siguiente:

Muchos abogados creen que la economía es el estudio de la inflación, el desempleo, los ciclos económicos y otros fenómenos macroeconómicos

misteriosos, alejados de intereses cotidianos del sistema legal. En realidad, el campo de la economía es mucho más amplio. Tal y como se entiende en este libro, la economía es la ciencia de la elección racional en un mundo donde los recursos son limitados en relación con las necesidades humanas. (Posner, 1998, p.11).

La economía es el estudio de cómo la sociedad administra sus recursos escasos. En la mayoría de las sociedades no son asignados por un dictador omnipotente, sino que se distribuyen por medio de elecciones combinadas de millones de hogares y empresas. Es por esto que los economistas estudian la manera en que las personas toman sus decisiones: cuánto trabajan, que compran, cuánto ahorran y en que invierten sus ahorros. (Mankiw, 2017, p.4).

La acepción económica, como la ciencia del estudio de la toma de decisiones racionales, incorpora a las ciencias jurídicas una herramienta para el análisis previo y reflexivo del impacto de las decisiones que incidan, sobre todo en el interés general tal y como sucede en los recursos naturales. Por tal motivo este mecanismo de aplicación políticas regulatorias se convierte en una herramienta sumamente importante. Para tal fin la ciencia económica se convierte en una aliada importante para la consecución de los fines que busca el sistema: la sostenibilidad y el desarrollo.

Al respecto, del mismo modo es propicio resaltar lo siguiente:

El mercado es un espacio de libertad, pero no funciona sin regulación. La cuestión es que el término regulación resulta muy impreciso, por lo que hay que aclarar lo que significa. La finalidad de la regulación es corregir los fallos de mercado y contribuir a la consecución de los objetivos de interés general. Ahora bien, al hacerlo no debe olvidar su carácter instrumental y la necesidad de respetar el contenido esencial de los derechos y libertades, sin que se pueda establecer más restricciones

que las que en cada caso resulten imprescindibles. En gran medida, el éxito de la regulación depende de la fiabilidad del sistema institucional. Además, la regulación también tiene sus fallos. Frente a ellos, se han propuesto otros modos de regular, en algunos casos pueden ser útiles, pero que no representan una alternativa al modelo tradicional de regulación. (Laguna de Paz, 2020, pp.129)

Para aproximarnos a lo medular del análisis, si bien en la actualidad se habla más a menudo del impacto regulatorio, esto tiene una data no tan nueva en nuestra realidad jurídica, el profesor Quintana, conocedor y estudioso de estos temas, presenta lo siguiente:

La reforma regulatoria introducida casi en todos los ámbitos del régimen legal peruano ha determinado, como parte de la tendencia internacional generalizada, que el estado se convierta en un estado regulador. Este término denota una modificación sustancial de concepto y de acción. En efecto un estado regulador es que deja de participar en las actividades económicas como agente de mercado y más bien se concentra en ejercer sus capacidades legales para que tanto las actividades económicas desarrolladas por la iniciativa privada como el mecanismo de mercado alcancen los objetivos de bienestar requeridos por el ciudadano y garantizados por el régimen constitucional. En tal sentido, el principal rol del estado deja de ser la actividad empresarial y se convierte en el ejercicio de funciones regulatorias para el beneficio de la sociedad. (Quintana, 2011, p.15)

Lo que se narra guarda total sintonía con lo previsto en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú a través del cual se hace referencia al principio de subsidiaridad de la economía. En ese escenario ese rol de estado regulador, de facto, ha recaído en un problema que también ha sido materia de estudio y que a continuación cito para contextualizar el problema.

Las relaciones humanas al ser complejas, dinámicas y constantes, van variando de manera progresiva, es por ello que la producción normativa nunca va a responder a enmarcar literalmente y para siempre la conducta humana, no obstante, esta actividad puede ser eficiente en la medida de que genere mecanismos que permitan el cumplimiento de objetivos a mediano o largo plazo, debiendo ser justamente esto uno de los parámetros que determinen el éxito o fracaso de una regulación.

En nuestro país encontramos, de manera repetida, la idea de que la regulación o producción normativa es aquella que brindará solución a los problemas y demandas sociales, cuando ello dista radicalmente de ser el mecanismo efectivo. Nos encontramos inmersos en una crisis de producción normativa irrelevante, contradictoria y en algunos casos incluso inconstitucional, ya sea por la producción legislativa a cargo del Congreso de la República, así como la función normativa reglamentaria a cargo de otras entidades de la administración pública que en su gran mayoría están compuestas por el Poder Ejecutivo.

Habiéndose evidenciado un problema mayúsculo referido a la sobre y excesiva regulación en nuestro país, la aplicación de políticas regulatorias incide en el bienestar por los siguientes aspectos:

- i) Genera un espacio de reflexión en la administración pública tanto ex ante como ex post para determinar el problema público que desea superarse a través de la intervención, las causas que lo origina y la necesidad o no de contar con un marco regulatoria.
- ii) Coadyuva a simplificar administrativa la toma de decisiones evitando las llamadas barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad.
- iii) Genera un espacio para la determinación de políticas macro de obligatorio cumplimiento por parte de los conformantes del sistema.

OCDE en el año 2019 desarrolló una publicación denominada como “El Análisis de Impacto Regulatorio en el Ciclo de Gobernanza Regulatoria” en la cual se manifiesta:

La regulación es el conjunto de normas jurídicas de distintos niveles jerárquicos que define la participación de las personas o las empresas en un mercado, en un sector o en alguna actividad económica o social. El proceso mediante el cual se establecen e implementan estas reglas puede definir su pertinencia, importancia y efecto sobre el sujeto y el objeto de la normativa. Esto implica que el proceso de emisión de la normativa determina la calidad de la misma y tiene un efecto directo sobre los resultados o consecuencias de la política pública.”

(...) De hecho, una regulación específica puede abrir o cerrar mercados; puede promover la eliminación de monopolios o su formación; puede generar barreras de entrada; puede reducir o impulsar los incentivos para innovar o emprender; etc. También puede asegurar la calidad de servicios públicos como la educación, salud, etc. Es muy importante revisar y mejorar el proceso por el cual se emite la normativa, para asegurar que es. (OCDE, 2019, pp.01)

La citada publicación define que debemos entender por regulación y el rol importantísimo que cumple los emisores de normativa administrativa ya que a través de sus conocimientos y modo de reflexionar permiten que se genera la debida incidencia en el bienestar general y se salvaguarden los aspectos y objetivos que busca cautelar la legislación en materia pesquera y forestal, todo ello referido al interés general.

Como puede observarse, todo ello responde a un ciclo continuo de toma de decisiones, el cual considero debe efectuarse con parámetros técnicos pre establecidos pero con la posibilidad de poder medir el impacto normativo a mediano y largo plazo.

En ese escenario, la citada publicación desarrolla el ciclo de gobernanza regulatoria el cual se grafica de la siguiente manera:

Gráfica 1.4. Ciclo de gobernanza regulatoria

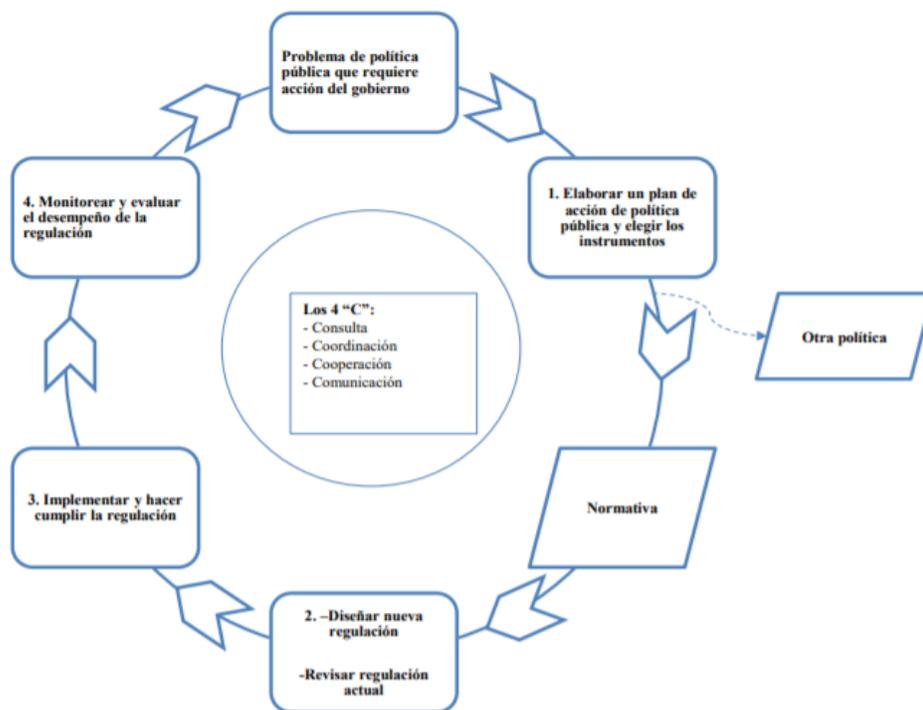


Gráfico 1. Ciclo del diseño regulatorio

Fuente: (OECD, 2011), Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest.

Es por ello que el año 2016 OCDE recomendó al Perú las siguientes acciones a implementar:

- El Perú debería considerar la emisión de una política explícita de calidad regulatoria con objetivos claros y definidos e incluirla en una ley o documento legal con facultades vinculatorias.
- Establecer un organismo de supervisión que concentre todas, o la mayoría de las actividades y herramientas regulatorias que actualmente se encuentran dispersas en los ministerios, agencias y oficinas.

- El primer paso a consolidar una política de mejora regulatoria, Perú debería considerar el establecer un consejo de coordinación de dicha política en donde el Ministerio de Economía y Finanzas, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tengan asientos permanentes. • Idealmente una declaración explícita de la política regulatoria debe incluir la creación del organismo supervisor con sus funciones y responsabilidades, y como estrategia transitoria la creación del Consejo de Coordinación de Política Regulatoria. (OCDE, 2016, p.13)

A raíz de lo antes descrito, el Poder Ejecutivo en mérito al pedido de facultades legislativas otorgadas a raíz de la dación de la Ley N.º 30506 con el fin de legislar sobre materias de reactivación económica y formalización a fin de que, se modifique el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativo y emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, dictó el Decreto Legislativo 1310, modificado por el Decreto Legislativo 1448 que desarrolla el Análisis de Calidad Regulatoria lamentablemente solo para la entidades del poder Ejecutivo.

Del mismo modo se aprobó una norma reglamentaria con las consideraciones que complementen la operatividad de este mecanismo aprobado originalmente por el Decreto Supremo N.º 075-2017-PCM y modificado íntegramente por el Decreto Supremo N.º 061-2019-PCM y un Manual para la aplicación del Análisis de calidad regulatoria.

Por otra parte, el Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM aprueba el Reglamento que desarrolla el marco institucional que rige el proceso de mejora de la calidad regulatoria y establece los lineamientos generales para la aplicación del análisis de impacto regulatorio ex ante el cual ha sido definido en la citada norma de la siguiente manera:

Es un proceso que permite el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia. Si la alternativa resultante de la evaluación correspondiente es una regulación, su desarrollo debe ser coherente y consistente con el ordenamiento jurídico vigente, así como establecer los mecanismos para su cumplimiento.”

En este punto se hace referencia a mecanismos normativos propensos de impactos, previa identificación de un problema y alternativas de solución que pueden ser regulatorias y no regulatorias, para lo cual existe componentes, siendo estos:

- Análisis de contexto
- Identificación de objetivos
- Identificación de alternativas de solución
- Identificación y desarrollo de mecanismos de implementación.
- Identificación, descripción y desarrollo de criterios de los mecanismos.
- Desarrollo de componentes.

Si bien estas últimas disposiciones dictadas marcan una pauta de aplicación de mecanismos de calidad regulatoria, no hay que dejar de reconocer las contribuciones efectuadas a través de los Manuales y Guías sobre todo la de técnica legislativa emitidas por el Ministerio de Justicia y Derecho Humanos, así como la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. Ley N. ^a 26889 que han contribuido con la reflexión y el análisis económico en la ciencia jurídicas.

Al respecto, es necesario advertir la importancia del enfoque regulatorio, para tal fin se cita:

A menudo se habla de la regulación como si fuera un modo identificable y discreto de actividad gubernamental, sin embargo, ese término regulación se ha definido de varias maneras. Se ha dicho que la noción de regulación de Selznick como control sostenido y enfocado ejercido por una agencia pública sobre actividades que son valoradas por una comunidad expresa un significado central, pero tal vez sea útil pensar que la palabra regulación se usa en los siguientes sentidos diferentes: (..) como un conjunto específico de mandatos,.) como influencia estatal deliberada,) ...) como todas las formas de influencia social o económica (Baldwin et al, 2012, p. 02).

Lo antes mencionado origina que, si bien nuestro país ha empezado un tránsito en la aplicación de políticas regulatorias, advertimos que en materia forestal y sobre todo pesquera hay mucho por hacer para implementar su contenido a cabalidad.

Partiendo de las bondades de la economía, aparece justamente el escenario ideal para el desenvolvimiento de esta a través de la llamada economía social de mercado, que tiene un raigambre histórico de la visión de estado social y que en nuestro país el Perú no es producto de un desprendimiento hacia el capitalino puro si no que considera aquellas actividades que deben ser garantizadas por el estado justamente en su rol de estado promotor y regulador pero vigilante del cumplimiento de las reglas que conforman el estado de derecho y excepcionalmente interventor, pero ello no ha sido una limitación para la participación estatal en la economía, lo cual consideramos que debe ser empleado de manera excepcional y siempre debidamente justificada.

No obstante, la llamada mano invisible de la economía, frase acuñada por Adam Smith no siempre ha permitido que las reglas de oferta y demanda se mantengan estables en el tiempo, es ahí donde aparecen los problemas de mercado, pero también de diseño estructural que el profesor Cabieses las enuncia como fallas de mercado y de gobierno que a continuación cito:

Las fallas de mercado suelen definirse como situaciones en las que el mercado no logra alcanzar la eficiencia, porque el comportamiento individual de cada persona tratando de maximizar sus beneficios se contraponen al supuesto mejor resultado social. Típicamente se identifican como fallas de mercado a la asimetría de información, los monopolios, las externalidades y los bienes públicos. Cuando una de esta se presenta es típico que lo economistas aboguen de inmediato por una intervención estatal que remedie la falla. Sin embargo, como bien señala el profesor de UCLA, Harlod Demsetz, esto es caer en la Falacia del Nirvana. Es decir, errar al comprar la alternativa existente (el mercado) con un ideal (lo que pasaría si el gobierno interviene) y no una real (lo que realmente pasa si el gobierno interviene), es creer que el gobierno no falla y no ser conscientes de que el remedio puede ser peor que la enfermedad.

Y es que, bien vistas las cosas, el concepto de falla de mercado, se contraponen a otro que puede ser bastante grave, la falla de gobierno, que es cuando la regulación que se crea para remediar una falla de mercado conduce a una situación en la que la sociedad se aleja aun más de la eficiencia.⁷

Para no caer justamente en la llamada falacia de nirvana, la cual es entendida de forma irracional como que la intervención estatal soluciona todos los problemas de los ciudadanos, es necesario advertir que en el escenario social, sobre todo relacionado a la temática que aborda el presente trabajo de investigación, nos encontramos inmersos antes diversas fallas de mercado pero también ante fallas de gobierno con las disposiciones que se alejan más de la eficiencia y es por ello que la aplicación de políticas regulatorias permite incidir e identificar si nos encontramos ante una falla de mercado o de gobierno y cuál es el tratamiento que debería asignársele a través de la

⁷ Este artículo fue publicado originalmente en Diario Digital Altavoz (Perú) el 13 de mayo de 2013

aplicación de una política específica habiendo determinado la correcta estrategia regulatoria.

La importancia del enfoque económico en la regulación a través del derecho ha sido graficada por el premio Nobel Gary Becker quien se centra en desarrollar la vinculación del enfoque económico con el comportamiento humano en la toma de decisiones; y quizá lo interesante del enfoque regulatorio está justamente en las posiciones que esta genera, tanto a favor de las teorías del interés público de la regulación como las que defienden el interés privado y que a continuación se gráfica:

La teoría del interés público o funcionalista de la regulación, la cual fue la prevaleciente hasta comienzo de los años setenta, plantea que la motivación o explicación de la intervención del Gobierno o del Estado en los mercados descansa, principalmente en las fallas del mercado. En efecto cuando la economía de mercado opera ineficientemente, como cuando hay problemas relacionados con el poder monopólico, cuando existen problemas de información, cuando se dan problemas de coordinación, cuando se está en presencia de externalidades, cuando se presentan inconvenientes relacionados con la existencia de bienes público o de recursos comunes o incluso cuando se presentan inequidades de acuerdo con los sentimientos populares prevalecientes, por nombrar fallas de mercado típicamente mencionadas, habrá, prima facie, desde el punto de vista del interés público, un caso o justificación para una intervención regulatoria. Como se ha hecho notar por algunos autores, de acuerdo a la teoría del interés público de la regulación, al menos en su formulación original, "detrás de cada diseño de regulación podría ser descubierta una imperfección de mercado, la existencia de la cual proporciona una completa justificación para alguna regulación sobre la que se asume su operación efectiva y sin costo. (Romero Guzmán, 2008, p.10).

En el presente trabajo ya se ha hecho énfasis a la teoría normativa de la regulación. En ese escenario la teoría del interés público pregona la identificación de fallas de mercado para la intervención.

Para efectos del presente trabajo de investigación se han desarrollado diversas fallas de mercado como los problemas de uso irracional e ilegal de los recursos forestales y pesqueros a través de la tala ilegal, la deforestación y la pesca ilegal.

No obstante, los diseños empleados han enfatizado la sanción punitiva sin advertir la posibilidad de generar mecanismos que asignen valor a los recursos a través del concurso privado como sucede por ejemplo con el régimen de otorgamiento de derechos administrativos, lo cual debe fortalecerse a través de normas de simplificación pero a su vez también sujeto a monitoreo y control por parte de la autoridad, por lo cual la teoría del interés público cobra absoluta vigencia en los aspectos referidos al interés general por el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Por otra parte, el mismo autor antes citado hace referencia a los postulados de Stigler respecto a las teorías de la regulación basada en el interés privado quien señala lo siguiente.

La aproximación general aludida precedentemente, abiertamente escéptica de la ocurrencia de acciones humanas y colectivas guiadas por la promoción del bien común por sobre el individual, ha resultado ser muy influyente desde la época de los sesenta y setenta, y su cuna ha sido, fundamentalmente, la escuela de la elección pública (public choice), identificada claramente con lo que ha pasado a conocerse como la “escuela de Virginia”, y la escuela de economía de la Universidad de Chicago en EE.UU., fuentes de numerosos e importantes trabajos académicos que han dado lugar a una importante cantidad de galardonados con el premio Nobel de Economía.

Sin embargo, el más conocido de los primeros intentos teóricos por explicar los fenómenos regulatorios desde la óptica del interés privado por sobre el público y en el que se invoca el tema de la captura regulatoria fue aquel que se conoce como la teoría del “ciclo de vida” y que forma parte de lo también conocido como la “teoría clásica de la captura”. En una publicación de 1955 titulada “Regulating Business by Independent Commission”, Bernstein plantea que una vez que un ente regulador está recién establecido tiende a atraer la atención pública y actúa con vigor, pero que cuando la atención pública se desplaza hacia otros temas, dicho respaldo público comienza a declinar y la agencia reguladora queda vulnerable a la dominación por los intereses de los regulados. (Romero Guzmán, 2008, p. 14).

El problema de captura del regulador es un aspecto latente que si bien es cierto constituye un riesgo regulatorio, el enfoque de la presente investigación como se ha determinado versa sobre como generar que la regulación pesquera y forestal aborden el uso racional de los recursos lo cual conlleva al equilibrio que consagra el principio de sostenibilidad. Para tal fin se ha advertido mecanismos de acceso a la actividad como los llamados títulos habilitantes que deben promoverse y por otro lado las medidas de ordenamiento adoptadas como una suerte de pesos y contrapesos. Es en tal razón que a lo largo de la investigación se ha determinado problemas en común referidos con el ordenamiento pesquero; sin perjuicio de los problemas que trae consigo la asignación de derechos sobre todo en materia forestal.

Pero la pregunta a efectuarse es: ¿Que significa implementar políticas regulatorias en las actividades pesqueras y forestales? Para los fines de la presente implica en principio partir de la construcción de diseños normativos con incidencia en el derecho administrativo económico que permita el cumplimiento de los fines deseados en los ordenamientos estudiados. Si bien es cierto el fin del derecho debe estar dirigido al ser humano, en el campo de los recursos naturales sucede algo curioso ya que el ser humano puede ser el depredador natural de los recursos o por el contrario su mayor

agente conservador, ello por consiguiente dependerá del uso racional que se promueva en la regulación a emplear. En tal sentido el profesor José Carlos Laguna de Paz en ánimo de querer dar una definición de que debe entenderse por regulación manifiesta estos enunciados en sentido amplio que ilustran justamente el trabajo propuesto:

En su comprensión tradicional, el concepto de regulación (establecer normas o reglas) se contrapone al de ejecución (aplicarlas). I) la primera comporta poderes normativos, legales o reglamentarios, en virtud de los cuales se establecen las reglas a que ha de someterse un sujeto o una actividad. La regulación da lugar a normas que se integran en el ordenamiento jurídico. Es por eso que la regulación se reserva al legislador y, en su desarrollo, al Gobierno. A este respecto hay que tener en cuenta que la regulación requiere tomar en cuenta los plurales intereses que siempre se ven implicados en cualquier materia, valorarlos, hacer su composición y – en su caso – decidir la primacía de unos sobre otros. En consecuencia, solo puede ser hecha por órganos dotados de legitimación democrática, como el Parlamento, o con supremacía general como el Gobierno. li) En cambio la ejecución es una tarea propiamente administrativa, de aplicación de la normativa, mediante el ejercicio de poderes de variado signo (control preventivo de actividades, adjudicación de títulos habilitantes, supervisión, imposición de deberes y cargas, sanción, etc. (Laguna de Paz, 2022, p. 130).

En ese sentido, el presente trabajo abordará aspectos de regulación y no de ejecución, es por ello que en base a los aspectos identificados que inciden con los pesos y contrapesos de la regulación forestal y pesquera, proponemos que en el marco de una mejora regulatoria ex post, esta tendrá una incidencia de bienestar en los campos sociales, jurídicos y políticos y con ello la mejora de los niveles de sostenibilidad en beneficio del interés general conforme a lo siguiente:

- Los problemas de índole jurídicos normativos permitirán reducir las áreas sin categorizar y efectuar un adecuado monitoreo del patrimonio forestal, mientras que en el campo pesquero un correcto ordenamiento reducirá los riesgos de desviación del derecho y por consiguiente el desarrollo de actividades ilegales.
- Los problemas de índole político generados justamente cuando no se evidencia regulación vinculada al cumplimiento de objetivos, lo cual conlleva a falsas expectativas, lo que genera desconcierto social.
- Los problemas de índole social se agravan al no utilizarse sosteniblemente los recursos naturales producto de las ineficiencias del diseño burocrático efectuado por las entidades de la administración pública, ello en términos de eficiencia nos lleva al desvalor producto de diseños alejados de la realidad.

Como reflexión acerca de todo ello, no solo basta en ejecutar disposiciones regulatorias ya existente si no es necesario previamente identificarlas en el diseño en mérito al impacto deseado basado en evidencia.

El camino es complejo y requiere del mayor tecnicismo posible. La administración pública del siglo XXI debe encontrarse en la capacidad de poder asumir ese reto ya que de lo contrario el riesgo de captura originara el debilitamiento de la institucionalidad y consigo la pérdida irreparable de nuestros recursos naturales, lo cual conllevaría a la ineficiencia total de las medidas adoptadas. En conclusión, es hora de girar e implementar políticas regulatorias para lograr los impactos sociales tanto en lo jurídico, político y social.

Sin embargo, advertido los problemas que inciden en las ingentes cifras de deforestación y pesca ilegal y habiéndose resaltado la utilidad de la aplicación de mejora regulatoria en nuestro país, se advierte que el estudio efectuado incide justamente en disposiciones normativas que entraron en vigor en la década del noventa para el caso pesquero y el año 2011 para el caso forestal, como es evidente no es posible someter dicha regulación a procesos de análisis de impacto regulatorio ex ante, no obstante y siguiendo la propia definición prevista en el numeral 3⁸ del artículo 3 del Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, por lo que se requiere el desarrollo de lo previsto en la Novena Disposición Complementaria Final de la citada norma a fin de que se aprueben los lineamientos para la aplicación de este tipo de análisis de impacto regulatorio ex post, lo cual urge en mérito a la evidencia identificada en el presente capítulo.

2.3. Definición de términos básicos

- Actividad pesquera. - Conjunto de elementos interactuantes en un sistema que permite la obtención de los beneficios que derivan de la explotación racional de los recursos hidrobiológicos, la misma que incluye todas sus fases productivas.

- Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante): Es un proceso que permite el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia. Si la

⁸ Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post (AIR Ex Post): Es un proceso de evaluación de regulaciones vigentes, en base a un análisis sistemático e integral, con el propósito de determinar si el problema público permanece y, de ser el caso, si ha sido abordado efectivamente, si se han cumplido con los objetivos planteados, y/o si hubo situaciones o impactos no previstos. Permite también identificar oportunidades de mejora, modificaciones y/o derogaciones de las regulaciones 2 como parte de la retroalimentación del ciclo para la Mejora de la Calidad Regulatoria. La evaluación AIR Ex Post no constituye la derogación o conclusión de la vigencia de una regulación

alternativa resultante de la evaluación correspondiente es una regulación, su desarrollo debe ser coherente y consistente con el ordenamiento jurídico vigente, así como establecer los mecanismos para su cumplimiento.

- **Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post (AIR Ex Post):** Es un proceso de evaluación de regulaciones vigentes, en base a un análisis sistemático e integral, con el propósito de determinar si el problema público permanece y, de ser el caso, si ha sido abordado efectivamente, si se han cumplido con los objetivos planteados, y/o si hubo situaciones o impactos no previstos. Permite también identificar oportunidades de mejora, modificaciones y/o derogaciones de las regulaciones como parte de la retroalimentación del ciclo para la Mejora de la Calidad Regulatoria. La evaluación AIR Ex Post no constituye la derogación o conclusión de la vigencia de una regulación.

- **Aprovechamiento sostenible.** - Utilización de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, a través de instrumentos de gestión, de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución a largo plazo, con lo cual se mantienen las posibilidades de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.

- **Bosque.** - Ecosistema en que predominan especies arbóreas en cualquier estado de desarrollo, cuya cobertura de copa supera el 10% en condiciones áridas o semiáridas o el 25% en circunstancias más favorables.

- **Ciclo regulatorio.** - El ciclo regulatorio es un proceso sistémico, dinámico y completo que abarca el diseño, elaboración, aprobación,

implementación, cumplimiento, seguimiento, evaluación y mejora de la regulación en base a evidencia.

- Conservación. - Es la gestión de la utilización de la biósfera por el ser humano, que conlleve al mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras.
- Deforestación. - Eliminación de la cobertura forestal de un bosque natural por causa del ser humano o de la naturaleza.
- Entidades de la Administración Pública: Todas aquellas entidades mencionadas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, que en el ámbito de su competencia ejerzan función normativa y emitan disposiciones normativas de carácter general (en adelante, entidad pública).
- Modalidades para el acceso a los recursos. - Son aquellos mecanismos que permiten el desarrollo legal de actividades pesqueras y forestales tales como los títulos habilitantes o los actos administrativos.
- Política Regulatoria. - Son una serie de normas legales que los gobiernos imponen, con la finalidad de establecer las reglas que rijan el comportamiento económico y social de las personas, las empresas, instancias del propio gobierno y entre gobiernos de distintos países.
- Recurso Pesquero. - Recurso hidrobiológico, objeto o sustento de una pesquería.

- Unidad de ordenamiento forestal. - Son aquellos espacios donde se asienta el patrimonio forestal tales como los bosques de producción permanente, bosques locales, bosques protectores.

Capítulo III

Hipótesis Y Variables

3.1. Hipótesis

3.1.1. Hipótesis general

La regulación desarrollada en materia forestal y pesquera no ha sido efectiva al no haberse logrado los objetivos y fines que consagran tanto la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, así como La Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la Ley General de Pesca, por consiguiente, resulta necesario la aplicación de políticas regulatorias en el marco del análisis de impacto regulatorio ex post que generen consecuencias jurídicas. Políticas y sociales que incidan en el desarrollo sostenible del Perú.

3.1.2. Hipótesis específicas

La existencia de aspectos burocráticos en el marco regulatorio actual en materia forestal y pesquero impiden la efectividad de los objetivos y fines consagrados en la actual regulación forestal y pesquera.

La aplicación de políticas regulatorias a través del impacto regulatorio ex post es necesaria con el fin de generar consecuencias jurídicas, políticas y sociales que incidan en el desarrollo sostenible en el Perú.

3.2. Operacionalización de variables

3.2.1. Variable Independiente

La aplicación de las políticas regulatorias en materia forestal y pesquera

3.2.2. Variable dependiente

Consecuencia de la aplicación de las políticas regulatorias en el desarrollo sostenible.

3.2.3. Matriz de operacionalización de variables

Variable	Definición conceptual	Operacionalización de Variables					Instrumentos
		Definición operacional	Dimensiones	Indicadores	Sub indicadores	Escala de valoración	
Variable independiente	La regulación es una de las principales herramientas de gobierno para alcanzar metas sociales, económicas, de medio ambiente, entre otras. El cumplimiento de las regulaciones es responsabilidad de los ciudadanos y empresas; sin embargo, para alcanzar sus objetivos, las regulaciones se deben ejecutar de forma efectiva. (OCDE, 2016, pp.19).	El tratamiento sostenible de los recursos naturales origina que el Estado dicte regulación sobre la materia con el fin de lograr los objetivos previstos en sus marcos normativos matrices, no obstante, la existencia de instrumentos burocráticos origina que el Estado modifique los marcos regulatorios que no han cumplido con dichos	Tesis de dominio eminente del estado Modelo de aprovechamiento sostenible en el Perú Problemas de acceso a modalidades de aprovechamiento Ausencia de Política Pesquera Proceso burocrático de zonificación forestal y por consiguiente ordenamiento forestal Implementación de diseño regulatorio en el Perú	Número de políticas públicas sobre la materia Existencia o no de regulación sectorial sobre la materia Nivel de mejora continua de los dispositivos regulatorios y procedimientos administrativos Existencia o no de coordinación multisectorial	Regulación dictada en los últimos años Nivel de cumplimiento de los fines y objetivos que persigue la materia	Deficiente Regular Buena Muy buena	Tabla comparativa de normas. Cuadro de análisis de contenido Cuadro de estadísticas Encuestas Cuestionarios Entrevistas
Variable dependiente	La aplicación de las políticas regulatorias en materia forestal y pesquera	Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post (AIR Ex Post): Es un proceso de evaluación de regulaciones vigentes, en base a un análisis sistemático e integral, con el propósito de determinar si el problema público permanece y, de ser el caso, si ha sido abordado				–	

Consecuencia de la aplicación de las políticas regulatorias en el desarrollo sostenible.	efectivamente, si se han cumplido con los objetivos planteados, y/o si hubo situaciones o impactos no previstos. (Numeral 3. Art 3 DS 063-2021-PCM).	objetivos empleando para tal fin análisis de impacto regulatorio ex post.
--	--	---

Capítulo IV

Metodología de Estudio

4.1. Método y tipo de la investigación.

4.1.1. Método

La presente investigación emplea el método mixto ya que contiene aspectos cualitativos teóricos y también aspectos empíricos cuantitativos a través de estadística generada que permite demostrar las hipótesis planteadas.

Se analiza la realidad y la necesidad de aplicación de políticas regulatorias a través del análisis de impacto regulatorio ex post que incidan en el bienestar, para ello se ha aplicado diversos mecanismos como la entrevista, análisis de datos relacionados a contar con información generada por las administraciones públicas y el desarrollo de tablas de creación propia.

Se exponen conceptos y en base a la construcción de estos se evidencian los problemas frecuentes en la gestión forestal y pesquera, cotejando con información estadística generada con el fin de evidenciar la necesidad de implementar el marco de políticas regulatorias en ambas actividades a través del análisis de impacto regulatorio ex post.

4.1.2. Tipo o alcance

En ese sentido el tipo de la investigación será descriptiva, correlacional y explicativa de enfoque mixto que permita arribar a aspectos objetivos a través de los datos a incorporar y los aspectos teóricos a desarrollar basada en datos e información preexistente.

Para tal fin se abordan aspectos doctrinarios y teóricos referidos al uso de recursos naturales y específicamente a los recursos forestales y pesqueros y luego de ello proceder a efectuar el estudio de la regulación en nuestro país y sus diversos enfoques y estrategias, lo cual permitirá constatar ideas, identificar problemas y las mejoras que se verán implementadas a raíz del cumplimiento de las políticas regulatorias previo diseño.

4.2. Diseño de la investigación

Se emplea el diseño explicativo secuencial. Al respecto se señala lo siguiente:

El citado diseño se caracteriza por una primera etapa en la cual se recaban y analizan datos cuantitativos, seguida de otra donde se recogen y evalúan datos cualitativos. La mezcla mixta ocurre cuando los resultados cuantitativos iniciales informan a la recolección de los datos cuantitativos. Cabe señalar que la segunda fase se construye sobre los resultados de la primera. Finalmente, los descubrimientos de ambas etapas se integran en la interpretación y elaboración del reporte del estudio. (Hernández, 2014, p..554)

En razón a ello, partimos por postular que la aplicación de políticas regulatorias en materia forestal y pesquera coadyuvan al desarrollo sostenible en el Perú y generan consecuencias positivas jurídicas políticas y sociales, para ello el estudio de los recursos naturales y específicamente de los forestales y pesqueros permitirá un acercamiento a los problemas más recurrentes en materia administrativa y como la regulación a través de la aplicación de políticas regulatorias es un mecanismo que mejora el bienestar y los niveles de eficiencia en la actuación de la administración pública incidiendo en los jurídico, político y social.

4.3. Población y muestra

4.3.1. Población

Se ha considerado necesario trabajar con estadísticas nacionales emitidas por el Programa Nacional de Conservación de Bosques, el Servicio Nacional Forestal y de Faina Silvestre y el Ministerio de la Producción, así como la generada por organismos internacionales, identificando los problemas recurrentes y también los niveles de aplicación de políticas regulatorias a nivel nacional en materia pesquera y forestal.

Del mismo modo se ha obtenido información analítica generada a través de los portales de las entidades públicas, entrevistas a especialistas a través de cuestionarios y encuestas.

4.3.2. Muestras

- Base de datos públicos del Programa Nacional de Conservación de Bosques
- Base de datos públicos del SERFOR, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el Ministerio de la Producción.
- Encuestas y cuestionarios a funcionarios públicos y especialistas académicos.

4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Para la presente investigación se adoptan las siguientes técnicas e instrumentos de recolección de datos tales como:

- Encuestas a trabajadores del Poder Ejecutivo.
- Encuestas a investigadores sobre la materia.

- Análisis de información y data.
- Observación no experimental.

Para el cumplimiento de estos finales se dota de mecanismos objetivos no exploratorios que permitan extraer información, arribar a conclusiones y efectuar el análisis respectivo que permita tomar una posición argumentativa al respecto.

4.5. Análisis de datos

Para cumplir con el análisis de datos se tabuló la información obtenida a través de las técnicas de investigación, procediéndose a citar y analizar la información empleando tablas propias de la estadística identificada.

Capítulo V

Resultados

5.1. Resultados y Análisis

En este punto de la investigación se procede a confirmar las hipótesis planteadas lo cual guarda relación con los objetivos y problemas identificados como punto de partida.

En ese sentido es necesario distinguir que el tratamiento jurídico que se le brinda a los recursos pesqueros y forestales deviene en complejo y especial en base a lo desarrollado previamente, habiéndose identificado problemas de diversa índole; de ese modo, se advierte en el presente trabajo la necesidad indispensable, en mérito a los problemas identificados, que el diseño regulatorio a través del análisis de impacto regulatorio es una buena opción para lograr los fines y objetivos que la normativa sectorial busca.

En consecuencia, la investigación identifica serias deficiencias burocráticas en el marco regulatorio actual pesquero y forestal, específicamente en el diseño de acceso a la actividad y de forma común en lo que respecta al diseño de ordenamiento pesquero lo cual constituye el contrapeso en pos de la sostenibilidad a través del uso racional de los recursos.

A continuación, se efectúa un cuadro de contenido para conceptualizar que se entiende por política pública.

Tabla 3

Naturaleza jurídica de las políticas públicas

Política de Estado
Las Políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Para efectos de la presente investigación, en el marco del Acuerdo Nacional se aprobaron 35 políticas de estado y entre ellas se resalta la Política de Desarrollo Sostenible y la de afirmación de un Estado eficiente y transparente.
Política General de Gobierno
La Política General de Gobierno es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno. En la actualidad a través de Decreto Supremo N.º 164-2021-PCM se aprobó la Política General de Gobierno para el periodo de 2021-2026
Políticas Nacionales
Constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo, definiendo los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales, los estándares nacionales de cumplimiento, la provisión de servicios <u>para asegurar el normal desarrollo de actividades públicas y privadas.</u>

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica y Portal Acuerdo Nacional.

Como puede observarse, la idea de elaborar el citado cuadro es la de distinguir los niveles de política pública a cargo de los actores públicos y resaltar la naturaleza de cada una de ellas lo que llevará a abordar los objetivos de la investigación y contrastar lo afirmado en el trabajo de tesis.

En tal sentido, se procede a desglosar los objetivos que el Estado Peruano ha desarrollado o propuesto para arribar a aspectos referidos a la eficiencia del Estado peruano y el desarrollo sostenible.

Tabla 4

Objetivos de las políticas relacionados con lo propuesto en el presente trabajo

Política de Estado Acuerdo Nacional	19. Política de Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental - Integración de política ambiental con otras políticas. - Institucionalización de la gestión ambiental.
	24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente - Promoción del desarrollo y buen funcionamiento de mercado y servicios públicos.

	<ul style="list-style-type: none"> - Estado atienda demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales. - Incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de los trámites administrativos. - Mejora en la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles.
--	--

Fuente: Acuerdo Nacional.

Al respecto, se identifica que el estado peruano ha desarrollado mecanismos de eficiencia y sostenibilidad.

Tabla 5

Comparativo políticas de gobierno en sostenibilidad

Políticas de Gobierno Aprobadas en los Últimos 05 Años	<p>Dispositivo normativo y líneas de acción Decreto Supremo N.º 164-2021-PCM Política General de Gobierno 2021-2026 La citada Política se sustenta en 10 ejes referidos a seguridad alimentaria. Desarrollo agrario y rural, impulso de la ciencia, fortalecimiento sistema educativo, descentralización y fortalecimiento institucional, fortalecimiento del sistema democrático, gestión eficiente riesgos, gobiernos y transformación digital, conducción de diplomacia autónoma y estado intercultural.</p> <p>No obstante, considero preocupante el escaso protagonismo a la aplicación de política regulatorias toda vez que solo se hace referencia al fortalecimiento de la capacidad regulatoria y fiscalizadora del Estado en el eje de política referido al fortalecimiento de las capacidades operativas e institucional de las Fuerzas Armadas y Policiales lo cual origina resultados ineficientes conforme se demostrará más adelante.</p> <p>Decreto Supremo N.º 056-2018-PCM Política General de Gobierno al 2021 La citada Política se sustentó en 05 ejes, algunos relacionados directamente a la materia tratada en la presente investigación tales como el fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, el crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenibles</p>
--	---

Fuente: Sistema Peruano Información Jurídica.

A través de la tabla comparativa se evidencia la preocupación en torno a que el gobierno actual no ha priorizado los aspectos de calidad regulatoria y políticas regulatorias, designando solo una mención en un ítem referido al tratamiento de las fuerzas armadas, lo cual puede dilatar los mecanismos de implementación de este tipo de políticas.

Finalmente, ya ingresando a los aspectos sectoriales materia de investigación, encontramos las siguientes políticas públicas nacionales relacionadas con la materia; sin embargo, se advierte las siguientes falencias que se procede a mencionar.

Tabla 6

Políticas sectoriales relacionadas a la materia en análisis

Políticas Nacionales referidas a los recursos naturales	Decreto Supremo N.º 103-2022-PCM Decreto Supremo que aprueba la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2030 La citada Política constituye el principal instrumento orientador que guiará el proceso de modernización de la gestión pública en el Perú por los siguientes años, estableciendo que la gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano.
	Decreto Supremo N.º 017-2021-MIDAGRI Aprueba la Política Nacional Agraria 2021-2030 La citada política pública aprobada con empleo de la metodología dictada por CEPLAN contiene una gran limitación ya que no desarrolla ni enfatiza en problemáticas referidas a la sostenibilidad del agro, específicamente en lo referido a la gestión y conservación de bosques, por lo cual se pierde una gran oportunidad para el diseño y mejoramiento en ese campo, quedando relegado a lo desarrollado en la política forestal del año 2013.
	Decreto Supremo N.º 009-2013-MINAGRI Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Aprueban la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre que se sustenta en 05 ejes; sin embargo, en ninguno de los ejes se hace referencia a la mejora regulatoria o aplicación de política regulatoria. En la actualidad dicha política se encuentra en proceso de actualización; no obstante, como puede observarse hay un divorcio entre la Política Nacional Agraria y la Política Nacional Forestal.
	Política Nacional de Pesca A la actualidad no se ha aprobado ninguna política nacional en materia de pesca ni tampoco en materia acuícola, lo cual contraviene evidentemente las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N.º 29158.

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídico.

Si bien se omite citar la Política Nacional Ambiental toda vez que el ámbito materia de investigación versa exclusivamente sobre la gestión y conservación de los recursos naturales y no en el diseño organizativo y sistemático que

contiene la citada política lo cual considero es bastante sólido. En ese sentido al haber ya desarrollado el alcance de las políticas públicas, puede extraerse:

- Las políticas públicas definen lineamientos generales para priorizar la atención y solución de problemas que aquejan a la sociedad en corto, mediano y largo plazo.
- La Política de Estado se centra en temáticas de desarrollo sostenible y estado eficiente.
- Causa preocupación la falta de fomento y apoyo a la implementación de políticas regulatorias por parte del gobierno conforme se ha redactado la política de gobierno al 2026.
- El Ministerio de la Producción no ha desarrollado una política pública en materia pesquera, por lo cual la priorización de acciones se efectúa de forma discrecional.
- Nuestra legislación no ha definido o conceptualizado que debe entenderse por política regulatoria; no obstante, ello puede concluirse de acuerdo con los estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria titulado “Política Regulatoria en el Perú uniendo el marco para la calidad regulatoria”, la OCDE evalúa aspectos que permitan aplicar regulación de alta calidad, simplificación administrativa, evaluación ex ante y ex post, prácticas de consulta pública y gobernanza de los reguladores en la que se señala que la regulación es una de las principales herramientas de gobierno para alcanzar metas sociales, económicas y ambientales, entre otras.

Tomando como referencia lo antes mencionado, se extraen los aspectos que considera la presente investigación para afirmar cuales serían las consecuencias jurídicas, políticas y sociales de la aplicación de políticas regulatorias en los ámbitos pesquero y forestal de conformidad con la siguiente table de contenido que será contrastada con la realidad de las regulaciones pesqueras y forestal.

Tabla 7

Indicadores de aplicación de políticas regulatorias

Medida a tener en consideración
Emisión de disposiciones con calidad regulatoria con objetivos claros y definidos.
Evaluación ex ante y análisis de impacto de la regulación tanto ex ante como ex post
Transparencia y acceso a la información pública a través de un registro centralizado
Legalidad de los procedimientos administrativos
Implementación de Gobernanza y reducción riesgos de captura del regulador
Coordinación interinstitucional.

Fuente: OCDE

Al respecto, los señalados indicadores establecen el mecanismo a través del cual OCDE ha recomendado a nuestro país la necesidad de contar con la implementación de políticas regulatorias; por consiguiente, permite determinar si es que las entidades a cargo de la rectoría en materia pesquera y forestal aplican o no políticas regulatorias en las actividades de su competencia.

Tomando en consideración los enunciados antes previstos y teniendo presente que la implementación de políticas regulatorias se ha acentuado en los últimos años, particularmente a partir del año 2017, deviene en considerable conceptualizar el contenido constitucional de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través del modelo adoptado en el Perú para tal fin.

En ese sentido y con el fin de comprender el mandato del legislador que permita reforzar la idea de que resulta necesario y conveniente la aplicación de políticas regulatorias es que se presenta lo siguiente:

Tabla 8

Diseño regulatorio en el Perú de aprovechamiento pesquero y forestal

Diseño Constitucional	
Artículo 66 de la Constitución Política del Perú	Los recursos naturales son patrimonio de la nación fijándose las condiciones de su utilización y su otorgamiento a particulares a través de Ley Orgánica.

Artículo 19 Ley 26821 Modelo de aprovechamiento sostenible	Los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales.
Diseño Sectorial: Actividad Forestal	
Artículo 1 Ley 29763 Objeto y finalidad de la legislación forestal	La promoción, conservación, protección, incremento y uso sostenible del patrimonio forestal dentro del territorio nacional. Se establece el marco legal para regular, promover y supervisar la actividad forestal.
Artículo 25 Ley 29763 Zonificación y ordenamiento forestal	La zonificación forestal define la alternativa de uso del recurso forestal y se aplica con carácter obligatorio. El ordenamiento forestal es el proceso de determinación de unidades forestales y de títulos habilitantes.
Artículo 39 del DS 018-2015-MINAGRI modalidades de aprovechamiento para el acceso a los recursos forestales	El título habilitante es el acto administrativo otorgado por la autoridad forestal y de fauna silvestre que permite a las personas el aprovechamiento sostenible s los recursos forestales.
Diseño Sectorial: Actividad Pesquera	
Artículo 1 Decreto Ley N.º 25977. Objeto legislación pesquera	Normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido
Artículo 10 Decreto Ley N.º 25977 Ordenamiento pesquero	Es el conjunto de normas y acciones que permiten administrar una pesquería, sobre la base del conocimiento actualizado de sus componentes.
Artículo 43 Decreto Ley N.º 25977 Modalidad de aprovechamiento sostenible	Para el desarrollo de las actividades pesqueras conforme lo disponga el reglamento son: concesiones, autorización, permiso y licencia.
Artículo 05 Decreto Supremo N.º 012-2021-PE Ordenamiento pesquero	El ordenamiento pesquero se aprueba mediante reglamentos que tienen por finalidad establecer los principios, las normas y medidas regulatorias aplicables a los recursos hidrobiológicos que deban ser administrados como unidades diferenciadas.

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica.

Al respecto, en consideración las bases normativas antes desarrolladas, es evidente que tanto en las actividades forestales y pesqueras, si bien es cierto el desarrollo de actividades se centra en las modalidades de aprovechamiento sostenible, es importante resaltar que la esencia del modelo de sostenibilidad pesquero y forestal se centra en el diseño del ordenamiento a través del cual se establecen las medidas regulatorias que inciden o no en el desarrollo sostenible.

Por tanto, se identifica en concreto dos problemas no menos importantes y que refuerzan la necesidad de contar con políticas regulatorias e implementarlas en dichas actividades. Estos aspectos se refieren a lo siguiente:

- No se ha cumplido los objetivos previstos en las legislaciones especiales, evidenciándose altas tasas de deforestación y de áreas sin categorizar en lo que respecta a lo forestal frente a un alto nivel de informalidad en materia pesquera producto de no haberse culminado el proceso de zonificación forestal (por lo cual no se cuenta aún con un ordenamiento forestal definitivo para el otorgamiento de derechos habilitantes y la falta de coordinación evidenciado en la regulación pesquera específicamente en el tratamiento de los recursos invertebrados marinos bentónicos de gran demanda para los pescadores artesanales sobre todo)

Como ya se manifestó, el objetivo de la legislación forestal está relacionado a la conservación e incremento del patrimonio forestal; sin embargo, como se muestra a continuación, a pesar de la vasta emisión de normas, los niveles de pérdida del patrimonio forestal son considerables, así tenemos:

Tabla 9

Pérdida de hectáreas superficie forestal

Perdida por año (últimos 07 años)	Superficie Total Bosque Amazónico (Potencial) 78 305 540 Ha Hectáreas perdidas	Bosque amazónico actual	Causas
2014	177 566	69 054 388.0 hectáreas	
2015	156 462	68 897 926.0	Tala ilegal
2016	164 662	68 733 264.0	Deforestación
2017	155 914	68 577 350.0	Cambio de uso ilegal
2018	154 786	68 422 585.0	Delitos como el narcotráfico
2019	148 426	68 274 160.0	
2020	203 272	68 070 889.0	
2021	137,976	67 932 915.0	

Fuente: Ministerio del Ambiente – Programa Conservación de Bosques y GEOBOSQUES.

Al respecto, en este cuadro se evidencia la reducción del patrimonio forestal de forma constante año tras año lo cual aleja a la entidad del cumplimiento de los compromisos de sostenibilidad, debiendo idear los mecanismos de mejora a

través de la aplicación de políticas regulatorias, se advierte lo antes referido, existe mucho patrimonio forestal que no cuenta con otorgamiento de derechos producto a la falta de culminación de procesos de decisión burocráticos como la zonificación forestal.

Del mismo modo, en materia pesquera el objetivo está referido a la explotación racional de los recursos pesqueros y su sostenibilidad; sin embargo, sobre el particular se tiene lo siguiente:

Tabla 10

Informalidad en materia pesquera

Desvió de anchoveta para su procesamiento	15o mil toneladas anchoveta fresca	Plantas ilegales	Uso de establecimientos industriales sin autorización.
Pesca artesanal informal	Censo 2012 63% flota no tiene permiso vigente, 85% no cuentan con carne valido	Informalidad en la determinación del pescador artesanal.	Pesca artesanal sin procedimientos actualizados en el marco del AIR.
Número embarcación formalizada SIFORPA	10163 176 921	SIFORPA DL 1273 SIFORPA DL 1392 Cooperativas	Proceso de formalización no condice con pérdida de recursos del mar

Fuente: Ministerio de la Producción y OCEANA ONG.

Como se ha mencionado, en materia pesquera subsisten aspectos referidos al alto nivel de informalidad y de actividades ilícitas conforme puede apreciarse en la cita.

Esto queda en evidencia ya que como se mencionó precedentemente, a pesar de los esfuerzos por parte de las entidades rectoras en la sobre producción normativa, los resultados referidos a pesca ilegal, deforestación, entre otros actos ilícitos que impactan sobre la sostenibilidad de los bosques y recursos pesqueros continúan en aumento. Los procesos de formalización aún no culminan, ello por aspectos procedimentales.

A través de la presente muestra estadística se ha obtenido la creciente producción normativa dictada por el Ministerio de la Producción, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre hasta el mes de abril de 2022 a fin de identificar si se han efectuado las mejoras regulatorias relacionadas con el fomento de acceso a los recursos y el ordenamiento forestal y pesquero.

Tabla 11

Producción normativa del ministerio de desarrollo agrario y riego

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego		
Dispositivo Normativo	Numero Emitidos 2022-2018	Numero en Materia Forestal 2022-2018
Decreto Supremo	67	04
Resolución Ministerial	1843	01
Total	1910	05

Fuente: Elaboración propia a través de información extraída en www.midagri/gob.pe



Gráfico 2. Materias abordadas en la normativa del ministerio de desarrollo agrario y riego

Fuente: Elaboración propia

La gráfica en mención muestra el porcentaje de materias que son abordadas por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego; enfocándose a acciones preventivas

a través del dictado de normas para la declaratoria de vedas, punitivas mediante acciones de fiscalización, reflexivas a través de estrategias dictadas y de desplazamiento de dominio y titularidad de áreas forestales a través de la figura del redimensionamiento.

Como puede evidenciarse de la muestra y de la gráfica, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego a pesar de contar con competencia normativa en materia de flora y recursos forestales, a lo largo de estos años no ha implementado en su regulación políticas regulatorias que incidan en los objetivos y fines previstos en la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, específicamente en la mejora del bosque y los mecanismos para categorizar las áreas donde justamente se producen altos niveles de ilegalidad.

Tabla 12

Producción normativa del ministerio del ambiente

Ministerio del Ambiente relacionado con SERFOR 2018-2022	
Dispositivo Normativo	Temática aprobación Zonificación Forestal
Resolución Ministerial	05 referidos: 04 aprobando y 01 guía lineamientos
Total	05

Fuente: Elaboración propia y de la página www.minam/gob.pe

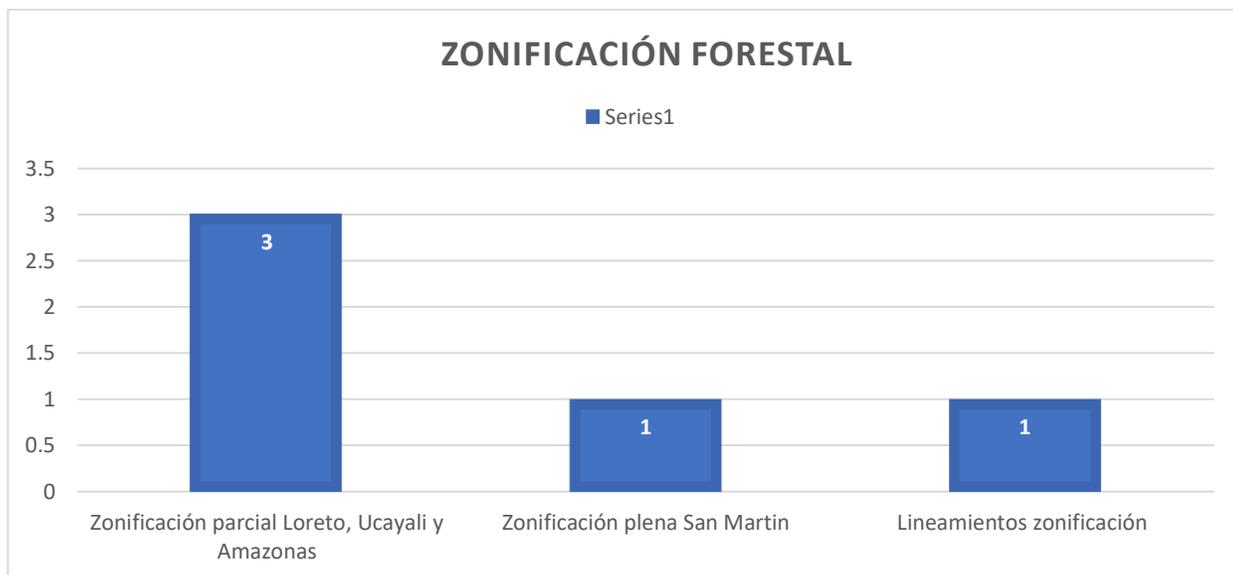


Gráfico 3. Porcentaje normativo zonificación forestal

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de esta muestra extraída del Ministerio del Ambiente, se evidencia un avance parcial de la llamada zonificación forestal en algunos departamentos tales como San Martín, Loreto, Ucayali y Amazonas, restando algunos otros que son estratégicos tales como Madre de Dios, Huánuco, entre otros. Todo ello consideramos se debe a diversos factores que tienen que ver con lo burocrático del proceso de zonificación y los costos involucrados en este.

Tabla 13

Producción normativa servicio nacional forestal y de fauna silvestre

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre			
Dispositivo Normativo		Numero Emitidos 2020-2022	Numero en Materia Forestal 2020-2022
Resolución Ejecutiva	Dirección	480	18
Total		480	18

Fuente: elaboración propia y de la página www.serfor.gob.pe

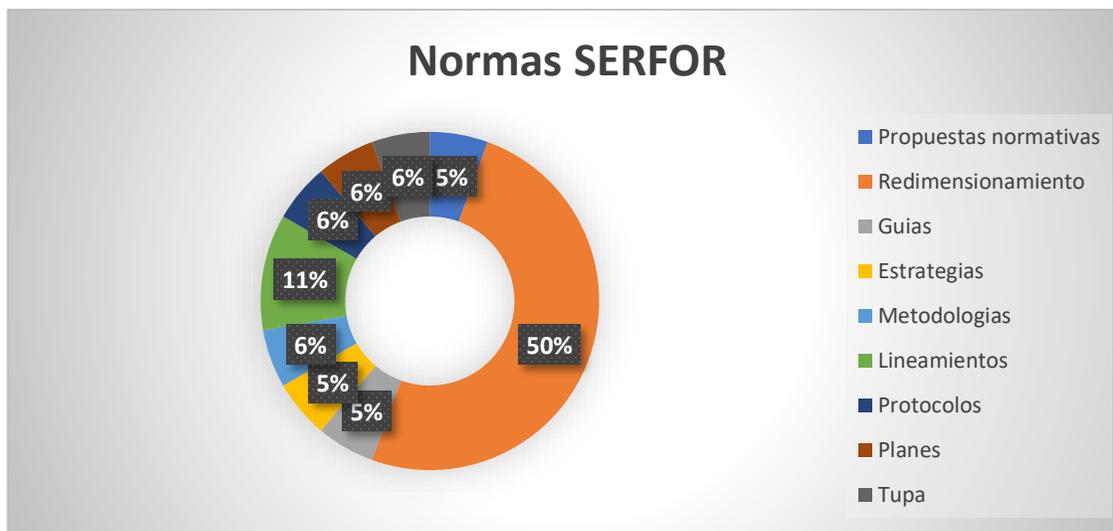


Gráfico 4. Porcentaje producción normativa SERFOR

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de la producción normativa de SERFOR con carácter regulatorio puede evidenciarse la producción normativa, redimensionamientos producto de la delegación efectuada por el MIDAGRI, guías, estrategias, metodologías, lineamientos, protocolos, planes e incluso la adecuación del TUPA producto del proceso de análisis de calidad regulatoria, lo cual si posiciona al SERFOR como una entidad con producción normativa regulatoria; no obstante consideramos que la implementación de políticas regulatorias aún se encuentra en una etapa inicial en dicha entidad en base a la muestra recogida.

Tabla 14

Producción normativa ministerio de la producción en pesca

Dispositivo Normativo	Números Emitidos	Número en Materia Pesquera
Decreto Supremo 2020-2022	49	17
Resolución Ministerial 2021-2022	576	28
Total	625	45

Fuente: Elaboración propia e información obtenida de www.produce/gob.pe

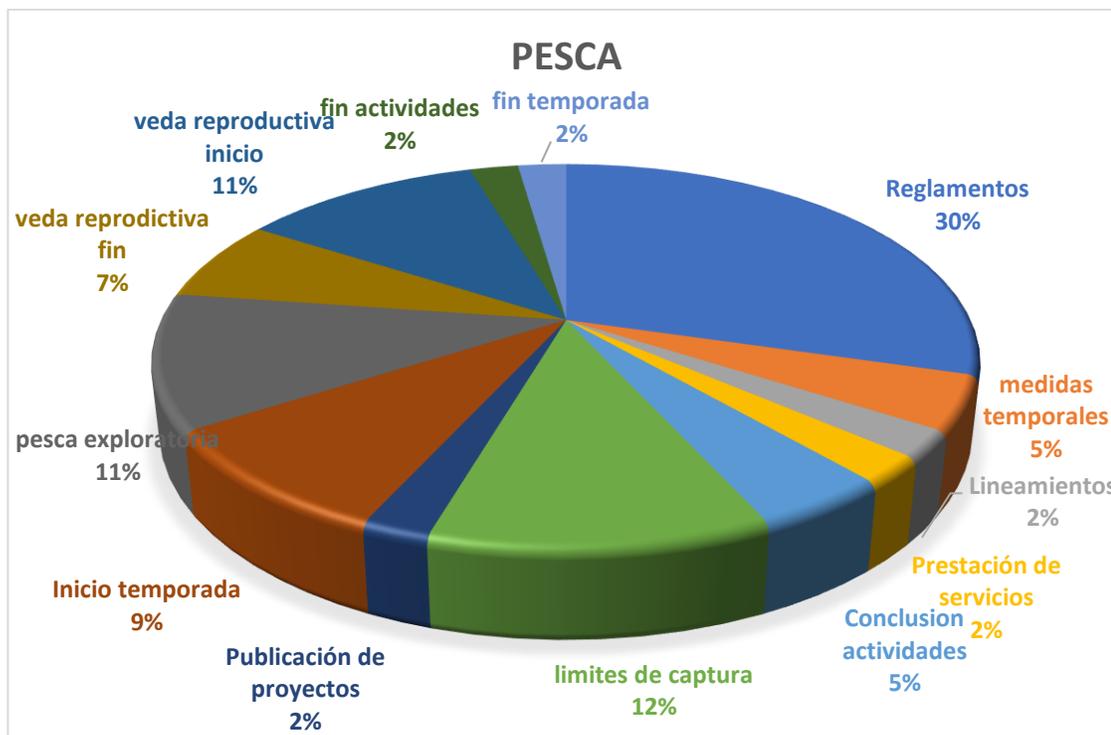


Gráfico 5. Porcentaje producción normativa produce

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la muestra antes citada, se evidencia que a pesar de que PRODUCE viene dictando diversa cantidad de normas que establecen disposiciones regulatorias en materia pesquera y acuícola; sin embargo, como ya se advirtió, su producción normativa recoge lo ya establecido en disposiciones generales, es por ello que el impacto regulatorio aún no es visible para afirmar la aplicación plena de políticas regulatorias.

En ese sentido, habiendo identificado el universo de producción normativo de las entidades con competencia en materia forestal y pesquera, es de advertir algunas falencias en los diseños regulatorios, todo ello con el fin de sustentar el problema y los objetivos que propone la presente investigación. Para tal fin se tiene lo siguiente:

5.1.1. Uso del mecanismo de redimensionamiento en materia forestal

El problema identificado en este punto que ha sido empleado tanto por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre vía delegación es que a través de esta se traslada la titularidad de áreas donde existe patrimonio forestal en personas jurídicas ajenas a las entidades de la administración pública, para tal fin se ha dictado una disposición normativa que carece de los elementos básicos de legalidad administrativa que permita la creación de procedimientos administrativo que tengan un impacto optimo en materia forestal.

Sobre este punto queda evidenciado la falta de implementación de lo que se conoce como análisis de impacto regulatorio ex ante toda vez que el dispositivo normativo a emplear fue el de resolución ministerial en vez de una norma con mayor rango, ello origino que dicha disposición este exenta de la aplicación del llamado análisis de calidad regulatoria, lo cual es antitécnico, jurídico y por demás cuestionables, es ahí donde se sustenta la evidencia de lo plasmado.

Para tal fin se efectúa el siguiente cuadro de análisis de problemática.

Tabla 15

Análisis de problemática legalidad mecanismo redimensionamiento forestal

Problema identificado	Política Pública regulatoria omitida	Normas jurídicas cuestionadas	Criterio de aplicación
La sostenibilidad de los recursos naturales incide en el desarrollo de actividades de forma sostenida a través del ordenamiento	En nuestro país a traes del Decreto Legislativo N.º 1310 se ha desarrollado el Análisis de Calidad Regulatoria	La Novena Disposición Complementaria Final del Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante DS 018-2015-MINAGRI reconoce la	Lo conveniente en este supuesto es establecer la legalidad y necesidad de crear un marco que permita garantizar la

Problema identificado	Política Pública regulatoria omitida	Normas jurídicas cuestionadas	Criterio de aplicación
forestal. Para tal fin la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley N.º 29763 establece que las unidades de ordenamiento forestal son instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado de los recursos naturales. Sobre el particular una de estas unidades, inscrita a nombre del MIDAGRI es el bosque de producción permanente con fines de producción permanente de manera a través de la gestión integral del bosque, sin embargo existe un mecanismo no positivizado en la citada ley que permite excluir un área del llamado bosque de producción permanente previo procedimiento administrativo lo cual pone en riesgo justamente la gestión ordenada de acceso a los recursos naturales, para ello en el marco de las políticas regulatorias,	ante que establece que los procedimientos administrativos tramitados ante el Poder Ejecutivo deben efectuar el análisis de legalidad, necesidad, proporcionalidad y efectivización tanto de la creación del procedimiento como de sus requisitos. Del mismo modo el artículo 40 del TUO de la Ley 27444, que desarrolla t se vincula con la citada política regulatoria establece que los procedimientos y requisitos que establezca las entidades del Poder Ejecutivo, deben estar desarrollados mínimamente den un Decreto Supremo.	existencia de Bosques de Producción Permanente creados en el marco de la anterior legislación, es decir la Ley 27308. En ese sentido, en base a dicha norma se crearon diversos BPP a nivel nacional y se establecieron en su momento causales de exclusión. No obstante, en la actualidad sigue siendo común la existencia de pedidos efectuados donde se solicita la exclusión de un área por derecho preexistente, a ello se le conoce como redimensionamiento, figura jurídica que no tienen ningún reconocimiento positivo en la legislación forestal. Mediante Resolución Ministerial N.º 0368-2018-MINAGRI se aprobó los Lineamientos para la ejecución del procedimiento de redimensionamiento de bosques de producción permanente, el cual fue modificado por Resolución Ministerial N.º 442-2019-MINAGRI, el cual contempla causales y documentación, es decir aspectos referidos a un procedimiento administrativo, sin haberse aplicado lo establecido en la política regulatoria de	sostenibilidad de los recursos naturales una vez que estos, en caso corresponda, sean desafectados como unidad de ordenamiento, por lo cual resulta necesario la aplicación de políticas regulatorias que permita identificar la problemática publica en torno a la desafectación la cual está referida a los usos del área ya que a través de esta puede desafectarse en propiedad o en posesión, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad e institucionalidad avanzada a lo largo de muchos años, creando mecanismos donde prima la discrecionalidad al momento de la toma de decisiones.

Problema identificado	Política Pública regulatoria omitida	Normas jurídicas cuestionadas	Criterio de aplicación
deben efectuarse algunas consideraciones para salvaguardar la sostenibilidad de los bosques.		análisis de calidad regulatoria al haberse tramitado a través de un norma de menor rango lo que a su vez constituye una infracción normativa contraria a la legalidad procedimental prevista en el citado TUO.	

Fuente: Elaboración propia

5.1.2. Falta de coordinación en materia pesquera con impacto en procedimientos administrativos.

En lo que respecta a la actividad pesquera, como puede observarse, existen diversos dispositivos normativos, no evidenciándose que la autoridad se haya desembarazado de la problemática; sin embargo, se identifican dos problemas en las normas más representativas que son los Reglamentos de Ordenamiento Pesquero ya que estos inciden directamente en la sostenibilidad de los recursos. A continuación, se analizan:

Tabla 16

Tabla comparativa de normas en materia pesquera Reglamento de Ordenamiento Pesquero de los Recursos Invertebrados Marinos Bentónicos

Sustento relacionado con la investigación	Entidad A normativa	Entidad B normativa	falencia	Recomendación
Las políticas regulatorias implican que la toma de decisiones involucre a todos los actores involucrados en el marco del	El ordenamiento pesquero de los bentónicos aprobado con DS 018-2021-PRODUCE consagra que	El DS 015-2014-DE aprueba el Reglamento de fortalecimiento de operaciones de DICAPI y en la que se	Existe una falencia de diseño regulatorio al por parte de las dos entidades, el diseño regulatorio debió	Se requiere implementar el marco regulatorio

Sustento relacionado con la investigación	Entidad A normativa	Entidad B normativa	falencia	Recomendación
reforzamiento de la institucionalidad . En la publicación de la OCDE denominada Política Regulatoria en el Perú de identifico que nuestro país no ha desarrolla una política regulatoria explicita que incluía a los gobiernos sub nacionales y en consecuencia que permita lograr el establecimiento de un marco regulatorio coherente, así como la promoción de buenas prácticas y herramientas	los pescadores artesanales pueden extraer recursos a través del buceo a pulmón o apnea, para lo cual se requiere contar con la patente de buzo	establece los mecanismos para acceder a la patente de buzo, sin embargo, la citada norma no contiene un procedimiento para que los pescadores artesanales puedan acceder a dicho documento	abordar los impactos de las competencias de cada uno.	

Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, tanto en las tablas 15 y 16 se identifican aspectos referidos a regulación forestal y pesquera que inciden con el acceso y desarrollo de actividades de manera formal; sin embargo conforme puede advertirse ambos dispositivos carecen de legalidad y de eficacia respetivamente toda vez que el primero a pesar de contener procedimiento administrativo forestal evadió el Análisis de Calidad Regulatoria, mientras que en el segundo ejemplo se advierte la falta de participación del Ministerio de Defensa a cargo del otorgamiento de licencias especiales que permitan el desarrollo de las actividades pesqueras reguladas, es por ello que a pesar de la regulación existente, se advierte el problema identificado.

- **De las encuestas y entrevistas a especialistas:**

Los días 25 y 26 de abril entrevistaste a 02 servidores civiles a cargo de la implementación de mejora regulatoria del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y el Ministerio de la Producción respectivamente a fin de efectuarles las siguientes interrogantes.

Preguntas:

1. ¿Considera necesaria la implementación de políticas regulatorias?
2. ¿Cuál ha sido el avance en los últimos años en materia de implementación de políticas regulatorias en nuestro país?
3. ¿Resulta necesario fortalecer a los funcionarios y servidores en materia de implementación de políticas regulatorias?
4. ¿Cuáles son las expectativas que se tienen con la implementación de políticas regulatorias en sector agrario – forestal y en las actividades pesqueras?
5. ¿Considera que deviene en un problema el hecho de que las entidades rectoras pesqueras y forestales no cuenten con políticas públicas actualizada en pesca y forestal?
6. ¿Considera que las políticas regulatorias se relacionan con los objetivos de desarrollo sostenible?
7. ¿Cuáles serían los impactos jurídicos en la toma de decisiones pública y en la sociedad de la aplicación de políticas regulatorias en materia pesquera y forestal?
8. ¿Se viene aplicando la implementación de políticas regulatorias en materia pesquera?

Los servidores civiles consultados tienen en común que son los profesionales con mayor experiencia en el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y del Ministerio de la Producción, con

los cuales me ha tocado en diversos momentos desempeñar funciones laborales, por lo cual soy conocedor de su experiencia y honestidad frente a las funciones que ejercen, motivo por el cual para mi sus alcances son muy significativos puesto que permiten efectuar conclusiones relacionadas con las interrogantes planteadas. Al respecto se señalan los datos de los citados profesionales:

Profesional	Entidad	Puesto
Jaime Héctor Bendezú Monge	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	Especialista de la Dirección de Políticas del SERFOR
Eric Camilo Gutiérrez Sáez	Ministerio de la Producción	Especialista de la Dirección de Políticas y Normatividad Pesquera de Produce.

Para tal en las 04 interrogantes que han continuación se muestran se han obtenido respuestas afirmativas por ambos entrevistados conforme se señala a continuación:



Gráfico 6. Respuestas obtenidas por entrevistados

Fuente: Elaboración propia

En ese orden de ideas, ambos especialistas efectúan diversas afirmaciones. Al respecto se efectúa un cuadro comparativo entre ambas experiencias sectoriales:

Tabla 17***Sustentos empleados por los profesionales consultados***

Pregunta	Ing. Jaime Bendezú	Abog. Camilo Gutiérrez
1	Es necesaria para orientar esfuerzos hacia un fin, es necesario conocer la realidad del sector forestal.	Es necesaria por ser una obligación por parte del Estado para dar predictibilidad y visibilizar el tratamiento de problemas públicos.
2	Aprobación de la nueva ley forestal y los 04 reglamentos.	Hay un avance a través de disposiciones normativas como el DL 1310, su reglamento y las normas rectoras del CEPLAN.
3	Es necesario, se evidencian caso de empleo de normas incluso derogadas.	Es necesaria, capacitación por parte de la PCM, MINJUS y MEF.
4	Se está llevando a cabo proceso de actualización de la política forestal para tener más claridad sobre lo que se debe hacer con metas e indicadores claros y de esa forma disminuir niveles de deforestación y trafico especies.	Contar con legitimidad por parte de los actores al aprobarse los proyectos normativos y evaluar el impacto positivo o negativo de la norma e identificar a partir de evidencia las alternativas de solución al problema público.
5	Política nacional no implementada adecuadamente, formulación no ha respondido a la realidad, no tener una política si es algo serio pues las entidades marcharían sin rumbo.	Se viene trabajando en la elaboración de una Política Nacional de Pesca.
6	Si se alinean, pero muchas de sus disposiciones no abordan necesariamente la realidad.	Si se implementan al ser de alcance mundial.
7	Los impactos no en todos los casos no solucionan los problemas sociales	Impactos positivos al contar con mayor legitimidad, revisión periódica normativa.
8	Se viene implementando normas, algunos proyectos pendientes de aprobación y lineamientos.	En parte si como los aportes de la ciudadanía al aprobar una norma, a la espera de la aprobación del Manual de Metodologías para elaboración del Expediente AIR.

Fuente: Encuestas y sistematización propia.

En ese sentido, mucho de los aspectos narrados por los especialistas forman parte de los problemas identificados. Si bien hay un avance de lo que corresponde a la implementación de

políticas regulatorias, se evidencia que no se cuenta con políticas públicas nacionales en vigor para el caso de pesca y con una política nacional forestal en proceso de actualización; sin perjuicio a que muchas de las disposiciones normativas no incorporan estrategias regulatorias propias de la implementación de ese tipo de políticas; no obstante, la muestra es representativa para las afirmaciones, conclusiones y recomendaciones a efectuar.

- **De las encuestas y entrevistas a profesores académicos especialistas en Regulación.**

Los días 27 de abril y 03 de mayo entreviste a 03 profesores universitarios y académicos especialistas en temas de regulación económica en base a su trayectoria tanto académica como profesional, efectuándoles las siguientes preguntas:

Preguntas:

1. ¿Considera necesaria la implementación de políticas regulatorias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales?
2. ¿Considera que ha habido un avance en la implementación de políticas regulatorias en nuestro país y específicamente en materia de recursos naturales?
3. ¿Tiene conocimiento o no respecto a la regulación existente en materia forestal y pesquera? De ser afirmativa su respuesta ¿Considera que la misma es suficiente para garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales?
4. ¿Considera que deviene en un problema la falta de actualización de la política nacional forestal y la inexistencia de una política pesquera en nuestro país?
5. ¿Cuáles considera serían los impactos sociales, políticos y jurídicos de la implementación de políticas regulatorias en materia forestal y pesquera?

6. ¿Considera que el análisis de impacto regulatorio y el análisis de calidad regulatoria son necesarios para mejorar los niveles de sostenibilidad de los recursos naturales?
7. ¿Conoce alguna experiencia exitosa comparada en el empleo de políticas regulatorias en el tratamiento de los recursos naturales?
8. ¿Considera necesaria la incorporación de un artículo en la constitución política del Perú?

Los profesores académicos consultados se enlistan a continuación:

Docente Universitario	Institución	Materia
Prof. Francisco Torres Madrid	Universidad de San Martín de Porres	Derecho Regulatorio
Prof. Diego Enrique Méndez Vásquez	Universidad de San Martín de Porres	Derecho Administrativo y Procesal Administrativo
Prof. Hébert Tassano Velaochaga	Pontificia Universidad Católica del Perú	Derecho Regulatorio

En ese orden de ideas, todos los profesores consultados coinciden en cuanto a las repuestas brindadas no obstante cada uno fundamenta su afirmación de forma diferente lo cual considero valioso para los fines que persigue la presente investigación. Al respecto se efectúa un cuadro comparativo entre las experiencias narradas:

Tabla 18

Sustentos empleados por los profesores consultados

Pregunta	Prof. Torres	Prof. Méndez	Prof. Tassano
1	Si, en la medida que debe otorgarse tratamiento diferenciado a los recursos naturales	Si es importante condicionado a que estas permitan conocer cuál va a ser el objeto a regular y su naturaleza.	Si, deviene en necesario, pero primero hay que evaluar la regulación existente.
2	Si en la medida que se ha establecido un marco promotor	Si hay un avance, pero se considera que estas políticas no son una novedad frente a	Si hay un avance, se pone por ejemplo la labor de OEFA

Pregunta	Prof. Torres	Prof. Méndez	Prof. Tassano
3	para el acceso de recursos naturales. El docente no tiene conocimiento especializado al respecto	los tradicionales principios En materia pesquera considera que es excesiva y dispersa, se podría solucionar con una política pública.	Si, no obstante, se requiere de otras estrategias como la educación. Es necesaria la actualización y fortalecimiento de la política forestal, en política de pesca si hay, pero sobre determinadas especies.
4	Genera contingencias adversas para la sociedad.	Si, deviene en un problema.	
5	Superaciones barreras burocráticas, generaría impacto en materia jurídica.	A nivel social inadecuada explotación recursos y políticamente y jurídicamente mal uso de instituciones políticas y en algunas otras prácticas corruptas.	Impacto en beneficio de toda la población y fortalecimiento diseño institucional.
6	Sin lugar a dudas resulta importante el uso de RIA y ACR	Primero conocer adecuadamente las figuras jurídicas para la explotación de los recursos naturales.	Es muy necesario, ambos son lo mismo.
7	La experiencia brasilera de reducción de barreras burocráticas	No	Si se da sobre todo en países de desarrollo.
8	No, existen suficientes disposiciones constitucionales para justificar políticas regulatorias.	No, son cuestiones de desarrollo legal, la propia constitución ya señala que las autoridades ejercen potestad reglamentaria sin desnaturalizar leyes.	Se requiere mejor gestión sobre la base de funcionarios probos y capacitados.

Fuente: Encuestas y sistematización propia.

En mérito a ello y sumado a los objetivos y fines de la presente investigación es posible afirmar los siguientes puntos:

1. Existe unanimidad en cuanto a los actores investigados, así como lo referido al problema general para poder afirmar que la aplicación de políticas regulatorias incide en el desarrollo sostenible en nuestro país generando consecuencias jurídicas que será desarrolladas a continuación.
2. Existen problemas de diseño regulatorio a través de la presencia de espacios donde se evidencia mayor riesgo de captura del regulador y que el espacio regulatorio no es propio de dichos sectores en mérito a lo señalado en el marco teórico de la presente investigación, ello sumado a la inexistencia de una política nacional de pesca y a la falta de actualización de la política nacional forestal.
3. Se evidencia diseños regulatorios en materia de redimensionamiento que no cumplen con lo establecido en el artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; por otra parte, en lo que respecta a la colaboración en materia pesquera, encontramos falencias en cuanto al diseño regulatorio básico del contenido normativo generado y falta de coordinación entre autoridades en materia pesquera.
4. Se evidencia la necesidad de reforzamiento de capacidades de los servidores civiles dado que las políticas regulatorias conllevan a la aplicación de materias transversales al clásico derecho administrativo y que incluso origina la revisión por parte de diversos sectores como el MEF, MINJUS y la PCM.

5.2. Discusión de Resultados

Como puede evidenciarse, con todos estos aspectos advertidos, existe un problema regulatorio ya que como se ha demostrado incluso la regulación dictada vulnera el marco legal en cuanto a la estructura, generando instrumentos burocráticos ineficientes lo cual origina consecuencias negativas en lo social, político y jurídico por falta de sostenibilidad, discrecionalidad y ausencia de criterios jurídicos motivados, es por consiguiente que la aplicación de políticas públicas redujera el cumplimiento de mejoras en dichos ámbitos teniendo en consideración lo siguiente:

Por tanto, habiendo graficado el escenario actual regulatorio en materia forestal y de fauna silvestre, corresponde la aplicación de lo que se conoce como Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post a continuación, y siguiendo lo establecido por OCDE, se efectúa el análisis del cumplimiento de aplicación de Políticas regulatorias y los impactos políticos, sociales y jurídicos.

Tabla 19

Conclusiones de la aplicación de políticas regulatorias en materia forestal y el impacto social, político y normativo de su cumplimiento

Indicadores	Nivel de Aplicación Políticas Regulatorias	
	Cumple o no	Impacto eventual
Emisión de disposiciones con calidad regulatoria con objetivos claros y definidos	No cumple toda vez que los marcos normativos evaluados son anteriores al 2017.	Impacto político El establecimiento de procedimientos administrativos acorde al cumplimiento de políticas regulatorias permitirá analizar la predictibilidad en los aspectos puestos a conocimiento, limitando la presión política siendo que el funcionario político no pueda ejercer presión toda vez de que existe un mecanismo procedimental previo autónomo e independiente.
Evaluación ex ante y análisis de impacto regulación	En la propuesta normativa no se identifica este tipo de evaluación,	Impacto social La predictibilidad y procedimientos claros y bien elaborados permitirá
Transparencia y acceso a la información pública	Se han ubicado toda la producción normativa de acuerdo a los años mencionados	

Nivel de Aplicación Políticas Regulatorias		
Indicadores	Cumple o no	Impacto eventual
Legalidad de procedimiento administrativo	No se cumple con los mecanismos de simplificación administrativa y en particular lo establecido en el artículo 40 del TUO de la LPAG.	que la sociedad identifique los espacios de forma adecuada en los que puede invertirse y participar en la gestión sostenible de los bosques con participación social en el marco de la seguridad jurídica Impacto jurídico
Implementación de Gobernanza y reducción riesgo captura regulador	No se ha generado un marco de gobernanza, el MIDAGRI se ha desentendido de la materia forestal delegando de forma incorrecta el establecimiento de BPP, ello suma al bajo nivel de avance de la Zonificación Forestal. Se evidencia riesgo alto de captura del regulador producto de la presión política y social al no establecer mecanismos acordes a derecho.	El desarrollo del análisis de calidad regulatoria y del impacto de análisis regulatorio permitirá identificar la problemática a tratar estableciendo medidas lo menos gravosas posible y la adecuada forma de actuación de la administración pública, con ello cautelar el patrimonio forestal y asignar los derechos a los titulares aliados a la entidad pública mejorando el diseño de Gobernanza Pública y responsabilidad ciudadana en el cuidado de los recursos naturales.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 20

Conclusiones de la aplicación de políticas regulatorias en materia pesquera y el impacto social, político y normativo de su cumplimiento

Nivel de Aplicación Políticas Regulatorias		
Indicadores	Cumple o no	Impacto eventual
Emisión de disposiciones con calidad regulatoria con objetivos claros y definidos	Contienen normas jurídicas repetitivas que ya se encuentran contempladas en la Ley General de Pesca, reglamento y normas complementarias. En la propuesta normativa no se identifica este tipo de evaluación toda vez que ello debe estar previsto en la Exposición de Motivos la cual es muy breve y no identifica la idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricto sensu.	Impacto político Existe un riesgo alto de captura del regulador. Con el fin de definir y priorizar objetivos resulta necesaria la aprobación de una política sectorial y de disposiciones normativas con enfoque regulatorio y no solo punitivas con enfoque de comando y control.
Evaluación ex ante y análisis de impacto regulación	La captura del regulador es un riesgo bastante alto que conduce a disposiciones que atentan los bienes jurídicos que deben cautelarse.	
Transparencia y acceso a la información pública	Se han ubicado todas las resoluciones emitidas en el periodo de tiempo señalado	Impacto social La correcta aplicación de políticas regulatorias determina que las

Nivel de Aplicación Políticas Regulatorias	
Legalidad de procedimiento administrativo	Se establecido el diseño regulatorio clásico de comando y control; sin embargo, no se actúan nuevas estrategias, siendo repetitivas y muchas veces de imposible detección por parte de la administración pública
Implementación de Gobernanza y reducción riesgo captura regulador	No se ha generado un marco de gobernanza, al no existir una política regulatoria, así como sectorial, sumado a la organización de la sociedad civil al respecto, existe un alto riesgo de captura del regulador.
	expectativas sociales relacionadas a la mejora de las condiciones de vida, los ingresos económico y fuente de alimentación sea atendida con un enfoque de resultado y eficiencia medible y contrastable con otros indicadores macroeconómicos en beneficio de nuestro país. Impacto jurídico El desarrollo y evaluación de estrategias regulatorios permitirá identificar incentivos y debilidad en el marco de una mejora continua posicionar a la actividad y desarrollar las acciones que generan ingresos al país cumpliendo los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el país en el marco de una pesca responsable y sustentable.

Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, a continuación, se muestra el ultimo cuadro efectuado que contiene justamente el motivo de la investigación, determinar cuáles serían las consecuencias de la aplicación de políticas regulatorias, ello con el fin de demostrar la hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación.

Tabla 21

Consecuencias de aplicación políticas regulatorias y análisis en su establecimiento

Consecuencias de Aplicación Políticas Regulatorias		
Social	Política	Jurídico
El establecimiento de espacio protegidos con enfoque regulatorio para la conservación y sostenibilidad de los recursos naturales	Decisiones tomadas técnicamente y con sustento	Decisiones motivadas y con impacto que generen valor a través de la asignación de categorización de todo el patrimonio forestal, así como las acciones de coordinación para la eficacia de las disposiciones normativas pesqueras.
Mecanismos que permitan que las entidades coordinen previamente para evitar vacíos en la norma	Reducir los problemas de captura del regulador	
Desarrollo sostenible a través de emprendimientos de personas asociadas	Desarrollo de políticas sectoriales que permitan priorizar	

intervenciones en
dichas materias

Fuente: Elaboración propia.

Justamente para lograr los fines deseados se requiere de la implementación de lo que se conoce como el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post en el marco de la teoría del cambio que ha sido desarrollada principalmente en Colombia.

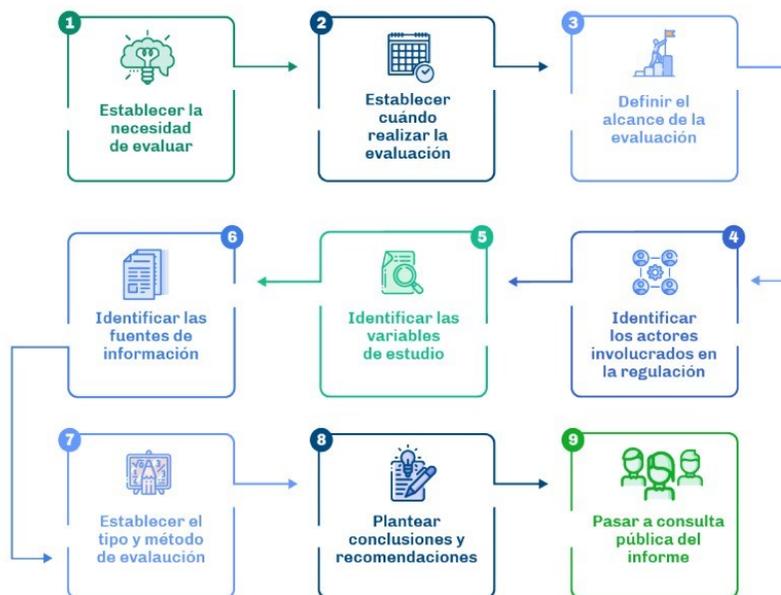
Sobre el particular tenemos lo siguiente:

No es ajeno en el ámbito público celebrar o ensalzar la promulgación de normas, políticas o planes, porque ello advierte la intención del Estado de trabajar para un determinado fin, pero además debemos tener respuestas a las siguientes preguntas. ¿tenemos recursos para implementar la norma?, ¿Quién la implementará?, ¿Qué queremos lograr en corto plazo?, ¿queremos modificar o mejorar alguna conducta?, ¿Cómo mediremos el éxito de la regulación?

Para tener claridad sobre estas respuestas una herramienta útil es la teoría del cambio, la cual consiste en una representación esquemática de los recursos, actividades, productos, resultados e impactos de una determinada intervención, para nuestros efectos, una normativa en específico. (Montes, K y Ferney, Luis. Mejora Regulatoria Análisis de Impacto Normativo, p. 152).

En ese escenario de teoría del cambio, en mérito a la evidencia acopiada con la información estadística generada y con el fin de lograr niveles de sostenibilidad y de esa manera mitigar los impactos del cambio climático, urge la necesidad de construir los lineamientos básicos que permitan la implementación de la citada mejora regulatoria ex post en nuestro ordenamiento. Al respecto en Colombia se viene aplicando la Guía Metodológica para la Implementación de la Evaluación Ex Post de

la Regulación la cual contempla el siguiente flujo de pasos para evaluar una regulación existente:



Grafica N° 07

Fuente: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodo%3%B3gica_Evaluaci%3%B3n_ExPost.pdf

Si bien, la citada guía establece pasos a seguir, a modo de propuesta en lo que respecta a nuestra realidad nos concentramos justamente en la primera de ellas la cual versa sobre el establecimiento de la necesidad de evaluar.

A través de la presente investigación se ha presentado información que obliga a que se adopte la decisión de evaluar, pero esta necesidad de estar íntimamente relacionada a identificar, en principio, el nivel de cumplimiento del objeto y fines que la norma contempla, por ello es primordial que pueda identificarse en principio cual es el indicador que permitirá efectuar la medición respectiva vinculada con el objeto y finalidad de la norma ya que de lo contrario la evaluación conllevaría a escenarios no deseados, una vez identificado el indicador amerita el establecimiento de una metodología que permita conocer el nivel de cumplimiento y con ello permitir evaluar

si amerita o no una modificación al marco normativo en base a proyecciones de avance a mediano o largo plazo.

Sin embargo, como se ha advertido en nuestra investigación, los niveles de mejora y cumplimiento de los objetivos y fines en vez de aumentar por el contrario disminuye, ello debe conllevar a que se adopten los aspectos previamente señalados a través del diseño de mejora regulatoria ex post ante expuesto y cómo podemos observar ya existen países en la región que vienen por lo menos desarrollando las metodologías o guías para su aplicación.

Es por tal motivo que a través de la presente investigación se adjunta como Anexo una propuesta de estructura que deberá contener los lineamientos a desarrollar la cual consideramos sea redactada con la finalidad de dar atención a un tema tan importante para el desarrollo del país al tratarse de los recursos naturales como una incidencia alta en aspectos sociales, jurídicos, políticos, ello en beneficio de nuestro país.

Conclusiones

En orden de culminar con el análisis propuesto en el presente trabajo de investigación, y luego de haber explicado los resultados a los cuales se arribó a través de la presente investigación a través del análisis y discusión y quedando evidenciado la necesidad y urgencia de aplicar políticas regulatorias, es posible efectuar las siguientes conclusiones que se desprende de los objetivos de investigación y el problema tanto general como específico identificado conforme se señala a continuación.

1. La investigación efectuada parte por identificar la necesidad de que a través de la regulación se establezca el uso racional de los recursos forestales y pesquero, ello en el marco del equilibrio entre lo social, ambiental y económico que consagra el principio de sostenibilidad positivizado en la Ley General del Ambiental. Para tal fin los aspectos medulares de la regulación desarrollada versan sobre los llamados pesos y contrapesos contenidos en las modalidades de acceso al recurso por una parte y el establecimiento de disposiciones de ordenamiento que permitan el uso racional de los recursos.
2. La sostenibilidad de los recursos pesqueros y forestales se encuentra consagrada como un principio y objetivo positivizada en la normativa nacional; sin embargo, su tratamiento es diferente. Si bien es cierto en ambos escenarios tanto lo antropogénico así como lo natural incide en las medidas de sostenibilidad, vemos que en lo que respecta a las actividades pesqueras se reconoce que la actividad está sometida a diversos niveles de explotación, permitiéndose de forma excepcional en base a evidencia científica incidir más allá de los niveles de máximo rendimiento o prohibir totalmente actividades con lo cual nos encontramos ante un sistema de riesgos ambientales sujetos a la evidencia científica; en lo que respecta a las actividades forestales dicho riesgo en la práctica es más evidente y preocupantes dada la falta de culminación de

las disposiciones de zonificación y ordenamiento forestal, lo que genera que en estos supuestos el riesgo ambiental sea muy alto y por consiguiente la incidencia de actividades legales e ilegales estén sujetas a la explotación de bosques naturales; motivo por el cual vamos a encontrar que el tratamiento forestal en la práctica no se sujeta para todos los recursos al principio de sostenibilidad, siendo una excepción a dicho principio por ejemplo la muerte natural de algunos ejemplares forestales por fenómenos naturales, la tala selectiva de algunas especies y el lento proceso de regeneración natural e incluso las actividades que degradan el patrimonio forestal como la minería ilegal entre otras que destruyen los bosques y degradan la tierra.

3. En materia forestal se advierte niveles altos de deforestación y de falta de categorización de espacios para el desarrollo de las actividades, ello originado por mecanismos burocráticos tales como la zonificación forestal y el ordenamiento forestal sumado a que existen falencias de control y vigilancia del patrimonio forestal en áreas que no constituyen bosques manejados. En tal sentido se propone una mejora regulatoria en lo concerniente al ordenamiento pesquero que permita dotar de valor al patrimonio forestal y que de esa forma coadyuve a la reducción de las tasas de deforestación en dichos espacios; del mismo modo la creación de un programa de control y vigilancia forestal apelando a las competencias del SERFOR a través de terceros permitirá un monitoreo constante del patrimonio forestal.
4. En lo que respecta a los aspectos pesqueros, los reglamentos de ordenamiento pesquero aprobados se distingue el empleo y traspaso de normas que ya forman parte del ordenamiento normativo, del mismo modo se evidencia la falta de cooperación interinstitucional que permita la plena entrada en vigor de sus disposiciones aprobadas, lo que impacta en la calidad del servicio ofrecido a la ciudadanía y generan un riesgo de huida de la legalidad contrario a las acciones de formalización propias.

5. La implementación real y efectiva de aspectos regulatorios, denominados en este trabajo de investigación como políticas regulatorias, que van más allá del cumplimiento del marco normativo y tienden a la razonabilidad y eficacia de las medidas a implementar generaría consecuencias jurídicas, sociales y políticas favorables en lo que respecta al reforzamiento del ordenamiento pesquero y forestal, lo cual incidirá en el otorgamiento de derechos legítimos y de esa forma contar con administrados comprometidos con la sostenibilidad de los recursos naturales, sin perjuicio del monitoreo y control a cargo de las autoridades administrativas identificadas en el marco de su competencia, generando predictibilidad o confianza legítima en lo que respecta a consecuencias jurídicas, razonabilidad y tecnicismo como consecuencias políticas y beneficios directos e indirectos del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, los cuales son patrimonio de la nación y generaran consecuencia sociales favorables en salvaguarda de nuestro recursos naturales, a través de mecanismos claros y predictivos que reduzcan los riesgos de captura del regulador e incentiven a la mejora continua de los servidores a cargo de la implementación de estas medidas a nivel nacional.

Recomendaciones

En base a la presente investigación se proponen las siguientes recomendaciones las cuales urgen en mérito a los resultados obtenidos.

1. La simplificación del mecanismo denominado como proceso de Zonificación Forestal con la finalidad de poder identificar las potencialidades que permitan la construcción de categorías que permitan reducir justamente el número de hectáreas del patrimonio sin categorización, para tal fin el mecanismo de mejora regulatoria permitirá simplificar el proceso de toma de decisiones y de esa manera reducir el 24% de deforestación identificado.
2. La creación de un Sistema de Control y Vigilancia Forestal a cargo del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre en el marco de lo previsto en el numeral k) del artículo 14 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a través del apoyo de personas jurídicas privadas que presente servicios público en el marco de una habilitación legal previo procedimiento de selección y que de esa forma se desarrolle un sistema de monitoreo del patrimonio forestal de los bosques no manejados, lo cual sumado a la labor de OSINFOR respecto a los bosques manejados incidan en la reducción de las tasas de deforestación y actividades ilegales.
3. Teniendo en consideración lo desarrollado por el profesor Francisco Lloret, se propone la necesidad de generar sinergias o colaboración entre el Instituto del Mar del Perú – Imarpe y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre que permita mitigar los impactos naturales causados por el calentamiento global y de esa manera con evidencia científica pueda adoptarse acciones que reduzcan el impacto ambiental a los recursos en riesgo.

4. La necesidad de establecer en las disposiciones legales pesqueras que el ordenamiento pesquero requiere el concurso y participación de diferentes actores públicos y privados con el fin de que sus disposiciones puedan ser efectivizadas en la práctica, con el fin de evitar la huida de la legalidad de los actores pesqueros por las propias incongruencias del Estado.

5. La implementación de políticas regulatorias de conformidad con los instrumentos y muestras identificadas a lo largo de la presente investigación tiene incidencia directa en materia jurídica, política y social al tratarse de bienes jurídicos con relevancia en el interés general; por consiguiente, un buen diseño regulatorio generará confianza legítima lo cual impedirá la participación discrecional de tomadores de decisiones políticos (y con ello reducir el riesgo de captura del regulador) generar bienestar jurídico al fortalecer el sistema institucional e impactar de forma favorable y directa en la sociedad a través de servidores capacitados que conocen la realidad y en base a su experiencia puedan establecer el diseño regulatorio, estrategias y mecanismos de simplificación que coadyuven a los fines que las estructuras de diseño identifiquen, con lo cual existirán parámetros objetivos de medición en cuanto a la mejora continua de las actividades pesqueras y forestales ya que a través de ello se conservará el patrimonio de la nación cuyo interés recae en todos los ciudadanos.

Referencias Bibliográficas

- Amaya, O (2012). El Desarrollo Sostenible y el Derecho Fundamental a Gozar de un Ambiente Sano. Universidad Externado de Colombia.
- Amaya, A (2020) Régimen jurídico – ambiental de los recursos forestales en Colombia. Universidad Externado de Colombia.
- Andaluz, C. (2016). Manual de Derecho Ambiental. Iustitia.
- Arana – Muñoz. J (2012). Interés General, Derecho Administrativo y Estado de Bienestar. Iustel.
- Aranda Córdova, R. (2019). La empresa B y su inclusión para la conservación de bosques de la Amazonia Peruana. Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/13387>.
- Baldwin, R, Cave, M y Lodge, M. (2011). Understanding Regulation Theory, Strategy and Practice. (Entendiendo la Regulación) Oxford University.
- Barrio García, G (1998) Régimen Jurídico de la Pesca Marítima.
- Betancor, A. (2014) Derecho Ambiental. La Ley.
- Bullard, A. (2010) Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales. Editorial Palestra. Segunda Edición.
- Decreto Ley N.º 25977 – Ley General de Pesca.
- Decreto Supremo N.º 013-2021-MIDAGRI – Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal.
- Decreto Supremo N.º 009-2013-MINAGRO – Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
- Delgado Neyra, P. (2021). Consideraciones para la elaboración de la estrategia peruana de economía circular en el sector pesquero. Revista de Derecho Administrativo N.º 19, 313-343.
- Dourojeanni. M. (2009). Crónica Forestal del Perú. Editorial San Marcos.
- Esteve Pardo, José (2021). Principios de Derecho Regulatorio.

- Galarza, Elsa y Urrunaga, Roberto (1992). La Economía de los Recursos Naturales Políticas Extractivas y Ambientales. Revista de Ciencias Sociales.
- García. V. (2013). Derechos Fundamentales. Editorial Adrus.
- Global Witness (2019). The Forest Avengers – Los Vengadores del Bosque.
- Guía Metodológica para la Implementación de la Evaluación Ex Post de la Regulación. Colombia
- Hundskopf, O. (2013). Artículo 66. Recursos Naturales. En Gutiérrez W, La Constitución Comentada. Tomo II. Análisis artículo por artículo (pp.171-172) Lima: Gaceta Jurídica.
- Ipenza, C. (2018). Manual de Delitos Ambientales. Dar.
- Laguna de Paz, José Carlos. Derecho Administrativo Económico. Editorial Civitas. Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Lloret, F. (2022) La Muerte de los Bosques. Arpa & Alfil Editores S.L.
- Mankiw, Gregory (2017). Principios de Economía. Cengage Learning.
- Montes, Karina y Ferney, Luis (2021) Mejora Regulatoria, Análisis de Impacto Normativo. Universidad del Externado de Colombia.
- OECD, 2011, Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>
- OECD (2016). Política Regulatoria en el Perú, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Poli%CC%81tica-Regulatoria-en-el-Peru%CC%81-aspectos-clave.pdf>
- Orientaciones Básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú Ministerio del Ambiente. Segunda Edición agosto 2015. Pp 09.
- Posner. R. (1998). El análisis Económico del Derecho. Fondo de Cultura Económica México.
- Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N.º 000048-2004-AI Sistema Peruano de Información Jurídica.
- Risi. J. (2021). Importancia y necesidad de asignar derechos de tenencia como herramienta para lograr la sostenibilidad y desarrollo de la actividad pesquera artesanal y de menor escala. En Revista de Derecho Administrativo N.º 19. P.346

Anexos

CONTENIDO MÍNIMO QUE DEBE CONTENER LOS LINEAMIENTOS DE ANALISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX POST.

1. Establecimiento del objeto de la mejora regulatoria.
2. Identificación de los actores públicos a cargo de llevar a cabo la mejora regulatoria.
3. La estructura de la evaluación a desarrollar la cual debe contener:
 - Objetivo y finalidad de la regulación a evaluar.
 - Indicador objetivo y nivel de cumplimiento de la regulación.
 - Identificar el problema público que dio lugar a la regulación.
 - Identificar si existen alternativas diferentes a la de emisión de norma
 - Nivel de cumplimiento o incumplimiento de la regulación.
 - Identificación de cumplimiento deseado a corto, mediano y largo plazo.
 - Decisión si corresponde la derogación total o parcial del marco normativo. De ser parcial la formulación de propuestas de mejoras.
 - Metodología a emplear.
 - Consulta pública
 - Texto final a ser publicado.
4. Procedimiento de revisión y aprobación.

SUSTENTO DE APLICACIÓN DE MEJORA REGULATORIA

1. ACTIVIDADES FORESTALES

Instrumento	Evidencia	Propuesta modificatoria	Resultado deseado
Reglamento para la Gestión Forestal DS 018-2015-MINAGRI	Porcentajes de niveles de deforestación y de falta de categorización cuyo porcentaje es el más alto en lo que respecta a la deforestación.	Artículo 30 a fin de que se establezca que el Comité Técnico efectúa la propuesta, correspondiendo al SERFOR y el MINAM verificar que se haya cumplido con el procedimiento técnico de la norma técnica aprobada por tal fin.	El establecimiento de categorías de zonificación forestal que permitan el establecimiento de unidades de ordenamiento que impacten en el otorgamiento de derechos con el fin de reducir los niveles de deforestación en dichas áreas.

Instrumento	Evidencia	Propuesta modificatoria	Resultado deseado
Reglamento para la Gestión Forestal DS 018-2015-MINAGRI	Porcentajes de niveles de deforestación en la actualidad	Artículo 197 numeral c. El ARFFS o el SERFOR a través del Programa de Control y Vigilancia Forestal ejerce la función de control del patrimonio forestal a nivel nacional.	El establecimiento de dicha figura de cooperación público privada permitirá un mejor monitoreo del patrimonio forestal a la par de la labor que efectúa OSINFOR. Dicha acción responde a la competencia que ostenta por Ley SERFOR.

Instrumento	Evidencia	Propuesta modificatoria	Resultado deseado
Reglamento para la Gestión Forestal DS 018-2015-MINAGRI	Evidencia técnica oceánica que repercute en los bosques y su degradación	Artículo 13. Conformación del SINAFOR r) Instituto del Mar del Perú	El establecimiento de dicha implementación permitirá identificar si existe un riesgo de degradación forestal a mediano o largo plazo producto del calentamiento del océano y otros fenómenos producto del cambio climático.

SUSTENTO DE APLICACIÓN DE MEJORA REGULATORIA

2. ACTIVIDADES PESQUERAS

Instrumento	Evidencia	Propuesta modificatoria	Resultado deseado
Reglamento de la Ley General de Pesca. DS 012-2001-PE	Evidencia contenida el Reglamento de Ordenamiento Recursos Invertebrados Marinos Bentónicos que impiden su aplicación	Artículo 5. Reglamentos El ordenamiento pesquero se aprueba mediante reglamentos que tiene por finalidad establecer los principios, normas y medidas regulatorias vinculadas al objeto de la pesquería en coordinación obligatoria con las autoridades administrativas competentes, aplicables a los recursos hidrobiológicos que deben ser administrados con unidades diferenciadas.	Reducción del riesgo de incumplimiento producto de disposiciones carentes de objeto y contenido o con vacíos jurídicos.

Instrumento	Evidencia	Propuesta modificatoria	Resultado deseado
Reglamento de la Ley General de Pesca. DS 012-2001-PE	Incongruencia normativa referida a la naturaleza jurídica de la actividad	Artículo 30 numeral b) Investigación pesquera especializada ya que no persigue fines comerciales.	El establecimiento de dicha implementación permitirá no desnaturalizar una actividad demandada con fines no comerciales más bien generadora de información para la buena toma de decisiones,

**ENTREVISTAS A ACADÉMICOS ESPECIALISTAS EN REGULACIÓN
ECONÓMICA**

**TESIS DE MAESTRIA EN LA ESCUELA DE POSGRADO DE LA
UNIVERSIDAD**

CONTINENTAL

**Consecuencias jurídicas, políticas y sociales de la aplicación
de políticas regulatorias en materia forestal y pesquera en el
desarrollo sostenible**

NOMBRE DEL DOCENTE

FRANCISCO TORRES MADRID

FECHA:

27 DE ABRIL DE 2022

NOTA: La presente encuesta tiene como fines contar con un instrumento que permita desarrollar el trabajo de investigación y por consiguiente se le concede un uso exclusivamente académico.

ENTREVISTA

1. ¿Considera necesaria la implementación de políticas regulatorias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales?

Considero que sí, en la medida que debe otorgarse un tratamiento diferenciado a los recursos naturales, para su aprovechamiento sostenible. En ese sentido, los recursos abundantes en nuestro entorno merecen la facilitación máxima posible para el acceso a su uso, como bienes sustitutos a otros recursos escasos; de la

misma forma, los recursos que no son abundantes deben ser revistos de una protección para el acceso subordinado a la inviabilidad del empleo de recursos abundantes. Hago expreso deslinde con la clasificación que el artículo 66° de la Constitución vigente, que divide a los Recursos Naturales como renovables y no renovables; diferenciación que en la actualidad considero que no guarda el rigor científico para identificar a los recursos para su mejor aprovechamiento.

2. ¿Considera que ha habido un avance en la implementación de políticas regulatorias en nuestro país y específicamente en materia de recursos naturales?

Sostengo que sí, en la medida que se ha establecido un marco promotor para el acceso al uso de recursos naturales, como es el caso, por ejemplo, de las fuentes denominadas “renovables”, tales como la energía fotovoltaica, mareomotriz, eólica, entre otros.

3. ¿Tiene conocimiento o no respecto a la regulación existente en materia forestal y pesquera? De ser afirmativa su respuesta ¿Considera que la misma es suficiente para garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales?

No tengo conocimiento respecto de las materias forestales ni pesqueras.

4. ¿Considera que deviene en un problema la falta de actualización de la políticanacional forestal y la inexistencia de una política pesquera en nuestro país?

En líneas generales, considero que la falta de actualización en políticas públicas para la protección de recursos naturales, deviene en contingencias adversas a la sociedad, habida cuenta que pueden existir mejores formas de regular el uso y aprovechamiento sostenible de dichos recursos.

5. ¿Cuáles considera serían los impactos sociales, políticos y jurídicos de la implementación de políticas regulatorias en materia forestal y pesquera?

Si en el ámbito de las políticas regulatorias contemplamos la implementación de restricciones al desarrollo de una actividad que se ejercía como “libre”, existirá un impacto social importante, en la medida que los miembros de la sociedad que realizan actividades vinculadas a la extracción de recursos forestales y pesqueros, estarían proclives a superar mayores barreras burocráticas, producto de la implementación de dichas políticas, lo cual también genera impacto en materia jurídica.

6. ¿Considera que el análisis de impacto regulatorio y el análisis de calidad regulatoria son necesarios para mejorar los niveles de sostenibilidad de los recursos naturales?

Sin duda alguna, resulta importante el uso de las herramientas de RIA y ACR, a efectos de contar con mejores soluciones a los problemas de la sociedad.

7. ¿Conoce alguna experiencia exitosa comparada en el

empleo de políticas regulatorias en el tratamiento de los recursos naturales?

En Brasil se ha dispuesto la reducción de las barreras burocráticas al mínimo, para el acceso a la realización de actividades de generación eléctrica basada en energías renovables.

8. ¿Considera necesaria la incorporación de un artículo en la constitución política relacionado a la implementación de políticas regulatorias?

Considero que ello no es necesario. Existen suficientes disposiciones constitucionales para poder justificar políticas regulatorias eficientes y dirigidas a la mejora en las condiciones del individuo y la sociedad en su conjunto.

CÉSAR LUIS CORREA ZÚÑIGA
PROF. FACULTAD DE DERECHO USMP

**ENCUESTA A ACADÉMICOS ESPECIALISTAS EN REGULACIÓN
ECONÓMICA
TESIS DE MAESTRIA EN LA ESCUELA DE POSGRADO DE LA
UNIVERSIDAD
CONTINENTAL**

**Consecuencias jurídicas, políticas y sociales de la aplicación
de políticas regulatorias en materia forestal y pesquera en el
desarrollo sostenible**

NOMBRE DEL DOCENTE

DIEGO ENRIQUE MÉNDEZ VÁSQUEZ

FECHA:

27 de Abril de 2022

NOTA: La presente encuesta tiene como fines contar con un instrumento que permita desarrollar el trabajo de investigación y por consiguiente se le concede un uso exclusivamente académico.

ENTREVISTA

1. ¿Considera necesaria la implementación de políticas regulatorias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales?

Considero que sí es importante, siempre que estas políticas regulatorias permitan a los operadores jurídicos conocer, en primer lugar, cuál va a ser el objeto de la regulación y su respectiva naturaleza jurídica. En segundo lugar, estas políticas también deberían delimitar adecuadamente la naturaleza y alcances de los títulos de intervención estatales a implementar para lograr el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

2. ¿Considera que ha habido un avance en la

implementación de políticas regulatorias en nuestro país y específicamente en materia de recursos naturales?

En cuanto a las políticas regulatorias, considero que ha existido un avance en la implementación. No obstante, soy un convencido que las políticas regulatorias no representan una novedad frente a los tradicionales principios de legalidad, juridicidad y razonabilidad en el ejercicio de las potestades públicas. Lo que hacen es sistematizarlos de manera eficiente y siguiendo estándares internacionales. En este sentido, he percibido que la implementación de las políticas regulatorias se ha recibido en nuestro país como una novedad absoluta, descuidando, en muchos casos, los fines de interés general del país en el que se aplican.

3. ¿Tiene conocimiento o no respecto a la regulación existente en materia forestal y pesquera? De ser afirmativa su respuesta ¿Considera que la misma es suficiente para garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales?

He tenido alguna cercanía a la regulación pesquera y me parece que su excesiva dispersión genera algunos márgenes que evitan que cumpla con su propósito. Esto se

podría solucionar con una política pública que se encargue de ordenar las distintas actividades de explotación pesquera.

4. ¿Considera que deviene en un problema la falta de actualización de la política nacional forestal y la inexistencia de una política pesquera en nuestro país?

Sí.

5. ¿Cuáles considera serían los impactos sociales, políticos y jurídicos de la implementación de políticas regulatorias en materia forestal y pesquera?

A nivel social, la inadecuada explotación de los recursos

naturales, en general. De igual forma, política y jurídicamente esto recae en un mal uso de instituciones jurídicas y en algunos otros, prácticas corruptas.

6. ¿Considera que el análisis de impacto regulatoria y el análisis de calidad regulatoria son necesarios para mejorar los niveles de sostenibilidad de los recursos naturales?

En realidad, considero necesario, en primer lugar, conocer adecuadamente las figuras jurídicas que prevé nuestro ordenamiento para la explotación de recursos naturales. De manera posterior, el AIR y ACR podría aplicarse de mejor manera.

7. ¿Conoce alguna experiencia exitosa comparada en el empleo de políticas regulatorias en el tratamiento de los recursos naturales?

No.

8. ¿Considera necesaria la incorporación de un artículo en la constitución política relacionado a la implementación de políticas regulatorias?

No, me parece que son cuestiones de desarrollo legal. Al respecto, la Constitución ya señala que las autoridades ejercen su potestad reglamentaria sin desnaturalizar las leyes en el marco del ordenamiento jurídico.

CÉSAR LUIS CORREA ZÚÑIGA
PROF. FACULTAD DE DERECHO USMP

**ENTREVISTAS A ACADÉMICOS ESPECIALISTAS EN REGULACIÓN
ECONÓMICA**

**TESIS DE MAESTRIA EN LA ESCUELA DE POSGRADO DE LA
UNIVERSIDAD**

CONTINENTAL

**Consecuencias jurídicas, políticas y sociales de la aplicación
de políticas regulatorias en materia forestal y pesquera en el
desarrollo sostenible**

NOMBRE DEL DOCENTE

____ Hébert Tassano Velaochaga _____

FECHA:

____ 05 de mayo 2022 _____

NOTA: La presente encuesta tiene como fines contar con un instrumento que permita desarrollar el trabajo de investigación y por consiguiente se le concede un uso exclusivamente académico.

ENTREVISTA

1. ¿Considera necesaria la implementación de políticas regulatorias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales?

Si, es algo muy necesario, pero hay que evaluar primero la regulación ya existente.

2. ¿Considera que ha habido un avance en la implementación de políticas regulatorias en nuestro país y específicamente en materia de recursos naturales?

Si, la labor de cumplimiento, evaluación y fiscalización que realiza el OEFA es muy buena.

3. ¿Tiene conocimiento o no respecto a la regulación existente en materia forestal y pesquera? De ser afirmativa su respuesta ¿Considera que la misma es suficiente para garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales?

Si la conozco, pero para garantizar la sostenibilidad no solo se necesita la regulación sino otras acciones del Estado, como educación y eso no se da.

4. ¿Considera que deviene en un problema la falta de actualización de la política nacional forestal y la inexistencia de una política pesquera en nuestro país?

Es necesario la actualización y fortalecimiento de la política forestal y respectode la política pesquera, si hay, pero sobre determinadas especies.

5. ¿Cuáles considera serían los impactos sociales, políticos y jurídicos de la implementación de políticas regulatorias en materia forestal y pesquera?

Los impactos, si se implementa correctamente las políticas, sería de un beneficio para toda la población y un fortalecimiento del diseño institucional de la protección de los recursos naturales.

6. ¿Considera que el análisis de impacto regulatoria y el análisis de calidad regulatoria son necesarios para mejorar los niveles de sostenibilidad de los recursos naturales? **Son lo mismo, el impacto y la calidad es igual y claro que es muy necesario, a eso me refería en la respuesta 1.**

7. ¿Conoce alguna experiencia exitosa comparada en el empleo de políticas regulatorias en el tratamiento de los recursos naturales?

Si, en países en desarrollo con la protección de

sus parques nacionales y la explotación sostenible de sus recursos.

8. ¿Considera necesaria la incorporación de un artículo en la constitución política relacionado a la implementación de políticas regulatorias? **No, las mejoras no se dan por más leyes, sino por una mejor gestión sobre la base de funcionarios públicos probos y capacitados.**

CÉSAR LUIS CORREA ZÚÑIGA

PROF. FACULTAD DE DERECHO USMP

**ENCUESTA A FUNCIONARIOS DEL SERVICIO NACIONAL
FORESTAL Y DE FAUNASILVESTRE
TESIS DE MAESTRIA EN LA ESCUELA DE POSGRADO DE
LA UNIVERSIDADCONTINENTAL**

**Consecuencias jurídicas, políticas y sociales de la aplicación
de políticas regulatorias en materia forestal y pesquera en el
desarrollo sostenible**

NOMBRE Y CARGO DEL ENCUESTADO

Jaime Héctor Bendezú Monge

FECHA:

26.04.2022

NOTA: La presente encuesta tiene como fines contar con un instrumento que permita desarrollar el trabajo de investigación y por consiguiente se le concede un uso exclusivamente académico.

1. ¿CONSIDERA NECESARIA LA IMPLEMENTACION DE POLÍTICAS PUBLICAS ENMATERIA FORESTAL?

SI NO

SUSTENTO:

Porque es necesario orientar los esfuerzos hacia un fin, para ello se debe conocer la realidad del sector forestal y sus problemas y a partir de ello plantear las soluciones. Tales cuestiones se esbozan en las políticas públicas.

2. ¿CUAL HA SIDO EL AVANCE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

EN MATERIA DE IMPLEMENTACION DE POLITICAS
REGULATORIAS EN NUESTRO PAÍS?

Sobre la base de la Ley N° 29763 (LFFS) y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (PNFFS), se observa que en los últimos años se ha aprobado bastantes normas relacionadas a la gestión de los recursos FFS.

Así por ejemplo se han aprobado los 4 reglamentos de la LFFS y varias normas complementarias para facilitar la implementación de la legislación FFS.

3. ¿RESULTA NECESARIO FORTALECER A LOS
FUNCIONARIOS Y SERVIDORES EN MATERIA DE
IMPLEMENTACION DE POLITICAS REGULATORIAS?

SI NO

SUSTENTO:

El fortalecimiento de capacidades es un aspecto necesario para que las políticas regulatorias se apliquen adecuadamente y cumplan su propósito.

Se ha visto casos en los cuales a pesar que se ha cambiado el marco normativo, algunos funcionarios siguen aplicando las normas derogadas por costumbre, de ahí la importancia de capacitarlos.

4. ¿CUALES SON LAS EXPECTATIVAS QUE SE TIENEN
CON LA IMPLEMENTACION DE POLITICAS
REGULATORIAS EN EL SECTOR AGRARIO –
FORESTAL?

Actualmente se está llevando a cabo un proceso de actualización de la Política bajo el marco de lo establecido por el CEPLAN, se espera que bajo este nuevo instrumento se tenga más claridad sobre lo que se debe hacer con metas e indicadores claros, lo que debe ayudar a mejorar la industria FFS y disminuir los niveles de deforestación y tráfico de especies.

5. ¿CONSIDERA QUE DEVIENE EN UN PROBLEMA EL
HECHO DE QUE LAS ENTIDADES RECTORAS EN
MATERIA FORESTAL NO CUENTEN CON POLITICAS
PUBLICAS ACTUALIZADAS EN PESCA Y FORESTAL?

SI NO

SUSTENTO:

En el caso del sector forestal se tiene una Política aprobada, pero no se ha implementado adecuadamente o su formulación no ha respondido a la realidad.

No tener una política si representa un verdadero problema pues las entidades marcharían sin rumbo.

6. ¿CONSIDERA QUE LAS POLÍTICAS REGULATORIAS SE RELACIONAN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE?

SI NO

SUSTENTO:

Considero que las alinean y justifican esa alineación, sin embargo, el problema que tratan de abordar no necesariamente responde a la realidad y por ello es que muchas de estas no solucionan los problemas de la población o la de la gestión de los recursos forestales.

7. ¿CUALES CONSIDERA SERIAN LOS IMPACTOS JURIDICOS, EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICA Y EN LA SOCIEDAD DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS REGULATORIAS EN MATERIA FORESTAL?

Considero que las alinean y justifican esa alineación, sin embargo, el problema que tratan de abordar no necesariamente responde a la realidad y por ello es que muchas de estas no solucionan los problemas de la población o la de la gestión de los recursos forestales.

8. ¿SE VIENE APLICANDO LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS REGULATORIAS EN MATERIA FORESTAL?

SI NO

SUSTENTO:

Sobre la base de lo establecido en la PNFFS y la LFFS se ha venido elaborando diversas normas como son DL 1283 y DL 1319, proyectos de DS (pendientes de aprobación) y diversos lineamientos aprobados.

**ENCUESTA A FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN
TESIS DE MAESTRIA EN LA ESCUELA DE POSGRADO DE
LA UNIVERSIDAD CONTINENTAL
Consecuencias jurídicas, políticas y sociales de la aplicación
de políticas regulatorias en materia forestal y pesquera en el
desarrollo sostenible**

NOMBRE Y CARGO DEL ENCUESTADO

ERIC CAMILO GUTIÉRREZ SÁEZ, ESPECIALISTA LEGAL DE LA DIRECCIÓN DE POLÍTICAS Y ORDENAMIENTO
DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

FECHA:

25 DE ABRIL DE 2022

NOTA: La presente encuesta tiene como fines contar con un instrumento que permita desarrollar el trabajo de investigación y por consiguiente se le concede un uso exclusivamente académico.

1. ¿CONSIDERA NECESARIA LA IMPLEMENTACION DE POLÍTICAS PUBLICAS EN MATERIA PESQUERA Y FORESTAL?

✓ SI NO

SUSTENTO:

Sí lo considero necesario debido a que corresponde a una obligación por parte del Estado el contar con ellas. De esta manera se da predictibilidad y visibilización al tratamiento de los principales problemas públicos relacionados a las materias forestal y pesqueras y se evidencia la estrategia que se empleará para ello, abordándolo desde sus diferentes aristas y componentes.

2. ¿CUAL HA SIDO EL AVANCE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

EN MATERIA DE IMPLEMENTACION DE POLITICAS REGULATORIAS EN NUESTRO PAÍS?

En los últimos años se ha avanzado con la implementación del análisis de calidad regulatoria para la creación de procedimientos administrativos, con la emisión del Decreto Supremo N° 061-2019-PCM y el Decreto Legislativo N° 1310. Asimismo, se publicó el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento de Políticas Nacionales, así como la Guía de Políticas Nacionales, cuya última modificación se ha dado en el año 2018, así como también se cuenta con una Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos, aprobada por el CEPLAN en el año 2021. A nivel del Ministerio de la Producción se viene elaborando las Políticas Nacionales de Pesca y Acuicultura con el apoyo y participación del Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura – PNIPA, cuyos avances vienen siendo revisados y aprobados por el CEPLAN.

3. ¿RESULTA NECESARIO FORTALECER A LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES EN MATERIA DE IMPLEMENTACION DE POLITICAS REGULATORIAS?

✓ SI NO

SUSTENTO:

La implementación de las políticas regulatorias implica un cambio en la mentalidad y en la manera que se han venido trabajando y aprobando medidas para regular las diferentes actividades económicas, en el caso de PRODUCE lo que concierne a los recursos hidrobiológicos y la acuicultura. Con este paso se promoverá aún más la participación de la ciudadanía desde la elaboración de las propuestas normativas y no

solo a nivel del Estado, de esta manera se logrará una mayor legitimidad del marco normativo, el cual ya no será únicamente aprobado en gabinete. Un paso importante es la implementación en un primer momento para los proyectos de decretos supremos, decretos legislativos y proyectos de leyes promovidos desde el Poder Ejecutivo del Análisis de Impacto Regulatorio a partir de julio de 2022; siendo necesario que se continúe con la capacitación y orientación de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de Economía y Finanzas ya que son dichas entidades las que forman parte de la Comisión Multisectorial encargada de revisar y aprobar los proyectos de Análisis de Impacto Regulatorio que sustentarán las normas de nivel reglamentario y superior, promovidas como se señaló desde el Poder Ejecutivo.

4. ¿CUALES SON LAS EXPECTATIVAS QUE SE TIENEN CON LA IMPLEMENTACION DE POLITICAS REGULATORIAS EN EL SECTOR AGRARIO – FORESTAL Y EN LAS ACTIVIDADES PESQUERAS?

Las expectativas referidas con la implementación de políticas regulatorias en las actividades pesqueras son el poder contar con proyectos de decretos supremos, decretos legislativo y de leyes propuestas por el Ministerio de la Producción que cuenten con la legitimidad por parte de los actores de la pesca, ya sea tanto artesanales como industriales, ya que las mismas seguirán el marco de consulta a la población desde la formulación de las normas y no tan solo a raíz de la publicación de un texto elaborado desde la entidad.

Asimismo, esa fase de recolección de información desde la formulación normativa podrá ayudar a la entidad a

evidenciar aspectos de los problemas públicos que no puedan ser advertidos por la misma entidad y que merezcan una especial atención.

Por otra parte, el incluir como parte de la implementación de la política regulatoria mecanismos para evaluar el impacto positivo o negativo de la norma permitirá eventualmente introducir las mejoras o cambios a las normas previamente aprobadas, ello debido a que quizás el objetivo que se buscó pueda ser no alcanzado.

Por otra parte, la implementación de políticas regulatorias permitirá evidenciar a partir de la recolección de información brindada por los mismos actores, las alternativas de solución al problema público, las cuales inclusive pueden pasar por una alternativa no regulatoria, pero sí de mejoras en la gestión a cargo, en el caso para las actividades de pesca y acuicultura, del Ministerio de la Producción.

5. ¿CONSIDERA QUE DEVIENE EN UN PROBLEMA EL HECHO DE QUE LAS ENTIDADES RECTORAS PESQUERAS Y FORESTALES NO CUENTEN CON POLITICAS PUBLICAS ACTUALIZADAS EN PESCA Y FORESTAL?

✓ SI NO

SUSTENTO:

El hecho de no contarse con una Política actualizada en materia de pesca puede ser visto como un problema, pero también puede ser visto como una oportunidad, en el sentido de que se puede comenzar o avanzar en la elaboración de una en base al marco normativo actual, sobre todo de acuerdo al marco normativo de reciente emisión como la Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN, modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 057-2018/CEPLAN/PCD y la Guía de Políticas

Nacionales, aprobada por el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. Es en esa línea que se viene trabajando contando con el asesoramiento del CEPLAN en cada uno de los pasos de la elaboración de la Política Nacional de Pesca, de acuerdo a lo que dispone el numeral 12.2 del artículo 12 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

6. ¿CONSIDERA QUE LAS POLÍTICAS REGULATORIAS SE RELACIONAN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE?

✓ SI NO

SUSTENTO:

Sí, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) son de alcance mundial y de aplicación universal y tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales; es decir que cada Gobierno es autónomo para fijar sus Políticas, pero debe considerar necesariamente en la aplicación de las mismas dichos ODS, ya que finalmente lo que se busca es que todos veamos el planeta como un hogar común, aprovechando razonablemente los recursos naturales que tenemos al alcance; es decir considerando los aspectos económicos, sociales y de manejo responsable de los mismos, tomando en cuenta las posibilidades de crecimiento no solo de la presente generación, sino de las venideras.

Es en esa línea que el ODS N°14 nos habla acerca de conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible, siendo que en su momento se proyectó para el 2020 reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), así como aplicar planes de gestión con fundamento científico, además de facilitar el acceso de los

pescadores artesanales en pequeña escala a los recursos marinos y los mercados; lo cual se ha venido implementando en las medidas de conservación y ordenamiento aprobadas por el Ministerio de la Producción, ya que como se puede apreciar las medidas cuentan con la opinión técnica previa del Instituto del Mar del Perú (IMARPE) organismo técnico especializado adscrito al Ministerio. Además de haberse constituido un Grupo de Trabajo Multisectorial a través de la Resolución Ministerial N° 083-2021-PRODUCE el cual tuvo como objeto identificar acciones y estrategias conjuntas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, contando con la participación entre otros de la SUNAT, DICAPI, APN, la FEMA, MTC, MRREE y el Ministerio de la Producción, habiendo ejercido el rol de Secretaría Técnica del Grupo la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, considerando que es un actor directo en esa lucha, al ser el órgano encargado, entre otras funciones, de dirigir el Procedimiento Administrativo Sancionador Pesquero en primera instancia.

7. ¿CUALES CONSIDERA SERIAN LOS IMPACTOS JURIDICOS, EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICA Y EN LA SOCIEDAD DE LA APLICACIÓN DE POLITICAS REGULATORIAS EN MATERIA PESQUERA Y FORESTAL?

El impacto sería positivo porque al aplicar las políticas regulatorias como parte de la actividad pesquera se contaría con mayor legitimidad en las medidas, sobre todo las que tienen rango reglamentario y de ley y que tendrían una larga duración como lo son los Reglamentos de

Ordenamiento Pesquero, los cuales de acuerdo al Reglamento de la Ley General de Pesca, regulan el régimen de acceso a un determinado recurso, la capacidad total de flota y procesamiento, temporadas de pesca, captura total permisible, artes, aparejos y sistemas de pesca, tallas mínimas, zonas prohibidas, requerimiento de investigación y acciones de control y vigilancia; medidas todas ellas de mucha importancia y las cuales se podrían trabajar conjuntamente con la población dedicada a dicha actividad; respetando su punto de vista desde la práctica, pero sin descuidar el aspecto técnico y científico, en este caso del Instituto del Mar del Perú, quien brinda las recomendaciones pertinentes que sirven de base para la emisión de medidas de conservación y manejo en materia de recursos hidrobiológicos y acuícolas.

Contando con una medida consensuada, que tenga un adecuado sustento técnico, los cuestionamientos y potenciales conflictos sociales se reducirían; permitiendo un trabajo a largo plazo, respetando la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos. Asimismo, al aplicar las medidas regulatorias se propiciará la revisión periódica de la normativa pesquera y acuícola a efectos de ver si sus impactos han sido positivo o negativo y en qué medida, para de esta manera promover las modificaciones que el caso amerite; ello siempre en base a información cuantitativa y cualitativa y ya no tan solo a través de una decisión de gabinete o de corte político, sino técnica y jurídica.

8. ¿SE VIENE APLICANDO LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS REGULATORIAS EN MATERIA PESQUERA?

✓ SI NO

En parte, se vienen aplicando sobre todo en lo que es el recoger los aportes de la ciudadanía con la publicación de proyectos normativos de alcance general y en los talleres de socialización para la elaboración de Reglamentos de Ordenamiento Pesquero, quizás se podría mejorar en lo que son el desarrollo de indicadores para evaluar el éxito de una medida de ordenamiento o una de conservación a través de algún tipo de metodología a ser aprobada por el mismo sector. Sin perjuicio de ello, se está a la espera de la aprobación por parte de la PCM del manual de metodologías para la elaboración del Expediente AIR, que se encuentra pendientes de aprobar en el marco del Decreto Supremo N° 063-2021-PCM y de las normas complementarias a dicho Reglamento.